# GUIDE DU SOUS-MINISTRE

Canada

# GUIDE DU SOUS-MINISTRE

**Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada**

Canada. Bureau du Conseil privé

Guide du sous-ministre

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : Guidance for Deputy Ministers.
Publ. aussi sur l'Internet.
ISBN 0-662-67436-7
No de cat. CP22-69/2003

1. Hauts fonctionnaires – Canada – Guides, manuels, etc.
2. Canada – Administration – Guides, manuels, etc.
I. Titre.
II. Titre : Guidance for Deputy Ministers.

JL95.C32 2003 321.8'043'0971 C2003-980196-9F

http://www.pco-bcp.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2003

## GUIDE DU SOUS-MINISTRE

**MESSAGE DU PREMIER MINISTRE** ..... iii

**Avant-propos du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet** ..... v

**I Le gouvernement responsable au Canada** ..... 1
1. Responsabilité ..... 1
2. Obligation de rendre compte et obligation de s'expliquer ..... 3

**II Les responsabilités du sous-ministre** ..... 5
1. Appuyer la responsabilité individuelle et collective du ministre ..... 5
2. La gestion du ministère ..... 7
   a) Pouvoirs statutaires et autres ..... 7
      (i) *Finances et biens publics* ..... 9
      (ii) *Gestion du personnel* ..... 10
      (iii) *Langues officielles* ..... 12
   b) Valeurs et éthique ..... 12
3. La gestion du portefeuille ..... 13
4. Appuyer l'obligation ministérielle de rendre compte au Parlement ..... 15
   a) Parlementaires et caucus parlementaires ..... 18
5. Organismes fournissant des rapports au Parlement ..... 19

**III Les obligations de rendre compte du sous-ministre** ..... 21
1. Obligations multiples de rendre compte ..... 21
2. Obligation de rendre compte au premier ministre ..... 22
   a) Le greffier du Conseil privé ..... 22
   b) Programme de gestion du rendement ..... 23
3. Obligation de rendre compte au ministre ..... 24
4. Obligation de régler les erreurs administratives ..... 26
5. Obligation de rendre compte au Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique ..... 27

## MESSAGE DU PREMIER MINISTRE

La confiance des Canadiens dans leurs institutions publiques est essentielle à la démocratie. Le Canada a été bien servi par son système de gouvernement responsable en vertu duquel sont exercés les pouvoirs exécutifs par les ministres qui sont issus d'un groupe représentatif élu démocratiquement, et qui ont l'obligation de lui rendre des comptes. Les citoyens sont également bien servis par une fonction publique impartiale qui est nommée au mérite et dont l'excellence est reconnue dans le monde entier.

Les fonctionnaires mettent tout en œuvre afin que le Canada soit bien positionné sur la scène mondiale pour répondre aux urgences nationales et aux crises internationales, d'une part, et pour que les Canadiens jouissent de programmes sociaux, d'autre part. Leur travail à l'appui du gouvernement permet au Parlement de mettre en place les lois et les politiques qui favorisent la prospérité du pays. Le gouvernement doit pouvoir compter sur les conseils opportuns et impartiaux de la fonction publique. Sa capacité de servir les Canadiens en dépend. En leur qualité de chefs de file de la fonction publique et de gestionnaires des ministères, les sous-ministres jouent un rôle essentiel en garantissant l'excellence des services offerts aux Canadiens, en favorisant la prise de décisions judicieuses par les ministres et en faisant preuve de prudence dans la gestion des finances publiques. L'excellence et le professionnalisme dont font preuve ces hommes et femmes qui ont choisi de servir leur pays ont été d'un apport appréciable à la qualité de vie inégalée des Canadiens.

Le *Guide du ministre et du secrétaire d'État* énonce les principes relatifs à la responsabilisation ministérielle et aux responsabilités constitutionnelles, juridiques et éthiques des ministères pour assurer la bonne administration du gouvernement au Canada. Le *Guide du sous-ministre* vient compléter cette publication en clarifiant le rôle indispensable que celui-ci joue pour épauler les ministres et assurer la direction de la fonction publique dans sa mission d'aider les Canadiens à relever les défis du présent tout en se préparant pour ceux de l'avenir.

Le Premier ministre du Canada,

Jean Chrétien

## Avant-propos du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet

### La collectivité des sous-ministres : responsabilisation et leadership

Le *Guide du sous-ministre* vise à clarifier le rôle des sous-ministres dans l'administration fédérale. Il s'inspire de deux publications du Bureau du Conseil privé, soit *La fonction de sous-ministre* (1987) et *Responsabilité constitutionnelle* (1993). Le présent document met tout d'abord en contexte les éléments clés d'un gouvernement responsable afin de permettre au lecteur de bien comprendre la responsabilité et l'obligation de rendre compte individuelles et collectives des ministres. Le guide précise ensuite les responsabilités des sous-ministres, ainsi que leurs obligations multiples de rendre des comptes.

Les défis du XXI$^{e}$ siècle n'attendent qu'à être relevés par les Canadiens et la fonction publique. Le gouvernement et la gestion publique ont évolué au diapason de l'évolution du pays. La capacité de la fonction publique de relever de nouveaux défis dépend non seulement de la diligence que les sous-ministres mettront à s'acquitter de leurs responsabilités, mais aussi du rôle de direction qu'ils joueront dans la création au sein de la fonction publique d'une culture de gestion axée sur l'excellence et sur l'obtention de résultats pour les Canadiens.

On attend des sous-ministres qu'ils accordent une importance particulière au leadership dont ils doivent faire preuve en matière de gestion des ressources humaines, et qu'ils fassent en sorte que les valeurs et l'éthique de la fonction publique deviennent partie intégrante du travail quotidien au sein du gouvernement. Le sous-ministre donne à son ministère une vision que partage l'ensemble de l'organisation et qui la guide. Il veille à mettre en place des gens compétents et un climat de travail sain, et à donner à son ministère les moyens nécessaires pour qu'il réussisse. Il doit également le doter de la capacité stratégique qui lui permettra de servir le ministre et de soutenir efficacement les priorités de l'ensemble du gouvernement.

Au sein de son ministère, le sous-ministre inspire la confiance et favorise un environnement organisationnel axé sur l'atteinte de résultats. Il met en place les conditions essentielles – cohérence à l'interne, discipline au sein du ministère et positionnement en vue de l'obtention des résultats stratégiques – pour que soient transmises efficacement les directives stratégiques et que l'on obtienne les résultats voulus à l'appui du programme du gouvernement. Dans le cours normal des choses, l'information sur les résultats obtenus est recueillie et sert à prendre les décisions au sein du ministère, et les rapports publics doivent être équilibrés, exacts et faciles à saisir. Le sous-ministre attribue les responsabilités et le pouvoirs en fonction des ressources et des capacités existantes. Il gère les ressources publiques en veillant à ce que le régime de contrôle du ministère soit intégré et efficace et à ce que ses principes sous-jacents soient clairs pour tout le personnel.

De par ses actions, le sous-ministre encourage l'initiative, l'innovation et l'apprentissage au sein de l'organisation. De concert avec son équipe de direction, il définit le contexte et les pratiques de la gestion dynamique du risque organisationnel. L'une de ses grandes préoccupations est d'améliorer constamment la prestation des services aux Canadiens et de bien tenir compte des points de vue de ces derniers dans l'élaboration des politiques et des programmes.

De façon plus générale, les sous-ministres assurent le leadership et la collaboration dans l'ensemble de la fonction publique. Ils veillent à ce que leur propre ministère contribue au respect des priorités pangouvernementales, comme l'utilisation des langues officielles dans les lieux de travail et la promotion de l'excellence par la diversité. Ils répondent collectivement de l'épanouissement de la fonction publique d'aujourd'hui et de demain.

Dans le cadre de leurs responsabilités, les sous-ministres peuvent déléguer certains pouvoirs, mais cela ne les décharge pas moins de leur obligation d'en rendre compte. Ils ont également pour tâche de créer un environnement propice à l'apprentissage permanent et d'établir un climat d'ouverture lorsqu'ils doivent régler les problèmes administratifs qui peuvent survenir. Lorsque des erreurs se produisent, les sous-ministres doivent se

mettre promptement et ouvertement à la recherche des causes et déterminer les mesures qui s'imposent afin d'empêcher que ces erreurs se reproduisent et d'améliorer les pratiques de gestion.

En s'acquittant de leurs obligations avec diligence, les sous-ministres permettent aux ministres de venir se présenter en tant que collectivité au Parlement et de lui demander les fonds nécessaires à la prestation des programmes et des services aux Canadiens. Les sous-ministres aident à assurer l'exécution de ces programmes conformément aux buts pour lesquels le Parlement donne son aval à pareilles dépenses.

Les attentes à l'égard des sous-ministres en matière de rendement et d'obligation de rendre compte ont été exprimées et appuyées de différentes façons au fil des ans. Elles valent la peine d'être répétées car la gestion publique et les défis que doit relever le Canada changent. Le Cadre de gestion et de responsabilisation du Secrétariat du Conseil du Trésor, qu'illustre le présent guide, traduit l'importance que le gouvernement accorde à la responsabilisation et à l'excellence en gestion. Le Cadre et les obligations de rendre compte des sous-ministres seront revus périodiquement afin qu'ils soient toujours alignés sur les priorités du gouvernement et de la population.

Le *Guide du sous-ministre* explique les responsabilités que les sous-ministres assument lorsqu'ils acceptent leur nomination à ce poste. Il les aidera à respecter leur engagement à assurer une gestion stable, efficace et rationnelle de leur organisation, et ce, à l'égard du premier ministre, des ministres et de la population canadienne.

# I Le gouvernement responsable au Canada

Au Canada, la notion de gouvernement responsable est fondée sur les responsabilités individuelles et collectives des ministres envers la Chambre des communes. Le Parlement confère aux ministres les pouvoirs de l'État pourvu qu'ils rendent des comptes à la Chambre des communes. La responsabilité constitutionnelle des ministres envers la Chambre des communes permet de garantir que l'exercice du pouvoir par l'exécutif se fait de façon responsable dans l'ensemble du gouvernement.

La responsabilité et l'obligation de rendre compte sont des éléments essentiels au fonctionnement du gouvernement du Canada. Les pratiques administratives ayant évolué au cours des trente à quarante dernières années, ces expressions et notions revêtent également une importance accrue. Elles sont parfois utilisées de façon interchangeable et peuvent recouper les notions de l'« obligation de s'expliquer ». Cela a été relevé en 1996 par le Groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique qui a proposé un moyen utile de comprendre ces termes.

## 1. Responsabilité

> *La responsabilité identifie le secteur de compétence d'un titulaire de charge publique (élu ou non élu); les pouvoirs précis confiés au titulaire (par la loi ou par délégation) définissent ce secteur.*
>
> Groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

Soutenant la responsabilité constitutionnelle des ministres et dépendant de celle-ci, le Parlement confère des pouvoirs et fonctions à différents ministres en vertu de la loi, établissant les secteurs de compétence de chacun. Le premier ministre, en sa qualité d'architecte et d'arbitre de notre système de gouvernement, confie lui aussi des fonctions aux ministres. De cette façon, leur responsabilité, qui est inextricablement liée à leur responsabilité constitutionnelle au Parlement, peut être perçue comme circonscrivant le secteur dans lequel ils sont autorisés à agir. L'attribution de pouvoirs aux ministres dans les lois est l'élément central de la responsabilité fonctionnelle

dans toute la fonction publique. Un sous-ministre est également chargé de remplir les pouvoirs conférés par quelqu'un (par exemple, le ministre ou le premier ministre), un organisme (par exemple, le Conseil du Trésor ou la Commission de la fonction publique), ou par une loi, un règlement ou une politique (par exemple, la *Loi sur la gestion des finances publiques* ou le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*).

Les ministres de la Couronne sont responsables devant la Chambre des communes et comptables au premier ministre et à la Chambre des communes de deux façons fondamentales :

- à titre collectif, pour l'appui qu'ils apportent à l'équipe ministérielle et à ses décisions;

- à titre individuel, pour la manière dont ils exercent les responsabilités propres au portefeuille qui leur a été confié.

La responsabilité collective est la base d'un gouvernement de Cabinet stable. Cela implique que ses politiques sont présentées au Parlement comme les politiques convenues du Conseil des ministres. Le même principe s'applique concernant le financement de ces politiques ainsi que de toutes les activités du gouvernement que doit approuver le Parlement. Les ministres sont politiquement comptables à la Chambre des communes de la conduite du gouvernement. Tous les membres du Conseil des ministres, y compris les ministres d'État et les secrétaires d'État, sont appelés à collaborer étroitement entre eux.

Le Parlement confère des pouvoirs aux ministres au moyen des lois qu'il adopte et qui énoncent les pouvoirs et fonctions établissant leur responsabilité individuelle. Dans la loi constituant le ministère, le Parlement confie au ministre la « gestion et la direction du ministère », et énumère les « pouvoirs et fonctions » du ministre. Outre ces lois habilitantes, des conventions « non écrites » et des précédents dictent aux ministres la manière dont ils doivent s'acquitter de leurs responsabilités et rendre compte de l'exercice de leurs pouvoirs juridiques. Par exemple, les fonctionnaires assistent et soutiennent les ministres dans leur relation avec le Parlement en

répondant à des questions et en communiquant de l'information au nom de leur ministre lorsqu'ils comparaissent devant des comités parlementaires. Outre ces pouvoirs, les ministres peuvent se voir confier d'autres responsabilités par le premier ministre. Le ministre est responsable individuellement de ses propres actes, de la conduite générale du ministère, des mesures prises (ou non prises) en son nom par les fonctionnaires de son ministère, que le ministre ait été au courant de toute activité au préalable ou non, ainsi que des pratiques financières et administratives du ministère.

La responsabilité constitutionnelle des ministres ne limite pas l'obligation des fonctionnaires d'observer la loi. Elle fait au contraire en sorte que le Parlement puisse centrer la responsabilité de la conduite du gouvernement sur celle de ses membres qui sont nommés ministres et qui, en bout de ligne, doivent s'expliquer personnellement à la Chambre des communes et à leur électorat de leurs actions et de celles de leurs subordonnés.

## 2. Obligation de rendre compte et obligation de s'expliquer

> *L'obligation de rendre compte est l'exercice ou la justification de la responsabilité; il s'agit notamment de rendre compte de la manière dont les responsabilités ont été exercées et dont les problèmes ont été corrigés et, selon les circonstances, d'accepter personnellement les conséquences de problèmes attribuables au titulaire ou de problèmes qui auraient pu être évités ou corrigés si celui-ci avait pris les mesures qui s'imposaient.*
>
> *L'obligation de s'expliquer est le devoir d'informer et d'expliquer; cette notion exclut les conséquences personnelles qui sont associées à l'obligation de rendre compte.*
>
> Groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

L'obligation de rendre compte est liée à la source du pouvoir exercé et peut être vue comme étant la responsabilité d'informer ou d'expliquer; sa pratique est liée à un jugement concernant une action du titulaire. Elle implique rendre des comptes

à quelqu'un sur la façon dont on s'est acquitté des responsabilités confiées, ainsi que sur les mesures prises pour corriger les problèmes et veiller à ce qu'ils ne se posent plus. Les ministres doivent être présents à la Chambre des communes pour rendre compte des pouvoirs qui leur ont été conférés, répondre aux questions et défendre la façon dont eux-mêmes ou leurs fonctionnaires ont exercé les pouvoirs conférés. Pour les ministres, qui sont responsables en vertu de la Constitution, l'obligation de rendre des comptes peut même entraîner la perte du mandat confié. Dans le cas des fonctionnaires qui sont comptables devant leur ministre, l'obligation de rendre compte implique qu'on accepte les conséquences personnelles qui y sont associées, par exemple des mesures disciplinaires, dans le cas de problèmes qui auraient pu être évités si les mesures nécessaires avait été prises.

L'expression « obligation de s'expliquer », d'un autre côté, décrit le devoir d'informer et d'expliquer, mais exclut les conséquences personnelles potentielles qui sont associées à l'obligation de rendre compte. Un ministre peut être obligé de s'expliquer au sujet des mesures prises par des organismes compris dans son portefeuille, mais ne peut être tenu imputable, c'est-à-dire ne peut subir les conséquences de pouvoirs dont il n'est pas investi. En ce qui concerne les organismes non ministériels, le Parlement leur attribue directement certains pouvoirs et fonctions, conférés à un conseil d'administration, une commission, un conseil de fiducie ou un autre organe de gestion établi par une loi. Un ministre répondra aux questions du Parlement sur les activités de l'organisation. Les ministres doivent aussi des explications concernant les tribunaux indépendants relevant d'eux, par exemple le Tribunal canadien des droits de la personne. Toutefois, les ministres ne sont pas tenus de rendre compte des actions d'un organisme indépendant ou des décisions d'un tribunal quasi judiciaire, étant donné que le Parlement a conféré ces pouvoirs directement à ces organismes.

De même, les fonctionnaires doivent s'expliquer devant des comités parlementaires; autrement dit, ils ont le devoir d'expliquer et d'informer, mais ne sont pas tenus de rendre des comptes au sujet des pouvoirs qu'ils exercent au nom de leur ministre, et aucun comité ne peut ni prendre de mesures disciplinaires contre eux ni leur imposer de sanctions.

## II Les responsabilités du sous-ministre

Les responsabilités du sous-ministre sont mieux comprises dans le contexte du soutien qu'ils offrent aux ministres, qui sont responsables devant la Chambre des communes, l'assemblée élue du Parlement. Le sous-ministre est le bras droit du ministre dans l'accomplissement de ses fonctions collectives et individuelles et l'appui de son obligation de rendre compte au Parlement. À cet égard, le sous-ministre est responsable de ce qui suit :

- donner des conseils professionnels et non partisans en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, tant en ce qui concerne le portefeuille du ministre que le programme politique et législatif global du gouvernement;

- assurer la gestion efficace du ministère et conseiller le ministre sur la gestion de tout son portefeuille;

- exécuter les pouvoirs attribués au sous-ministre ou à un autre fonctionnaire ministériel soit par le ministre, soit directement par une loi.

Les sous-ministres ont également des responsabilités liées à la gestion collective du gouvernement, ce qui inclut le fait de réagir aux politiques du Conseil des ministres et de veiller à ce que soient organisées les consultations interministérielles nécessaires sur toute question susceptible de toucher les responsabilités générales des ministres.

### 1. Appuyer la responsabilité individuelle et collective du ministre

Le sous-ministre appuie à la fois la responsabilité individuelle et collective du ministre quant au développement et la mise en œuvre des politiques. On compte sur le sous-ministre pour prodiguer des conseils de qualité sur toutes les dimensions pertinentes d'un enjeu ministériel, qu'il soit économique, social ou administratif. En conformité avec les priorités, objectifs et normes établis par le gouvernement, le sous-ministre doit conseiller sur les effets que les

initiatives peuvent avoir sur le public, le ministère et le gouvernement. Ses conseils, qui sont fournis en temps opportun, de façon franche et sans appréhension, doivent offrir les meilleures possibilités d'action qui soient, sur la base d'un examen impartial de l'intérêt public et des objectifs déclarés du ministre et du gouvernement. Ils doivent remettre en cause, guider, clarifier ainsi qu'ouvrir de nouvelles perspectives permettant d'améliorer la vie des Canadiens, d'une part, et montrer la cohérence stratégique du point de vue de la direction du ministère et du portefeuille, d'autre part.

Dans une démocratie telle que nous la connaissons au Canada, les représentants élus ont un rôle central à jouer pour que les points de vue de leurs électeurs pèsent sur les questions relatives aux politiques de l'État, à la législation et aux dépenses. Sachant la primauté qu'ont les représentants élus pour ce rôle, la portée et la complexité de plus en plus grandes du fonctionnement du gouvernement et des ministères exigent souvent que les fonctionnaires, dirigés par leurs ministres, procèdent à des consultations avec les Canadiens, les gouvernements provinciaux et d'autres parties impliquées dans les questions de politiques. Cela permet aux ministres d'assumer leur responsabilité, qui est de présenter des politiques, des programmes et des projets de loi qui prennent en considération les opinions des Canadiens. Les efforts de consultation doivent être conçus pour servir de complément, et non pas de substitut, au rôle des représentants parlementaires.

Les conseils des sous-ministres doivent également tenir compte de la responsabilité ministérielle collective et assurer qu'en matière de stratégie, ils tiennent compte du programme global du gouvernement et des retombées d'une initiative particulière. Au moment de préparer les propositions à soumettre à l'examen du Cabinet, d'autres ministères doivent être consultés afin que les opinions du premier ministre et des autres ministres soient pris en compte, et que les désaccords possibles soient dépistés et résolus. Le succès d'une proposition peut aussi dépendre de l'appui et de la collaboration d'autres ministres; la nécessité de coordonner les responsabilités de plusieurs ministres avant de prendre certaines initiatives est maintenant la règle plutôt que l'exception. Cela se fait grâce à des groupes de travail interministériels et aux consultations et négociations avec d'autres ministres ou leurs représentants. À chaque

étape du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, les sous-ministres sont tenus de soutenir leur ministre.

Améliorer les services aux Canadiens de façon continue dépend de la capacité qu'ont les ministères de mesurer les niveaux de satisfaction, de fixer des objectifs d'amélioration, de concevoir des plans pour atteindre ces objectifs, de superviser la mise en œuvre et de rapporter les progrès. Les sous-ministres sont censés s'assurer que leur ministère accomplit ces tâches et tienne compte des priorités des citoyens relativement à l'amélioration des services, tout en respectant les priorités d'ensemble du gouvernement.

## 2. La gestion du ministère

### a) Pouvoirs statutaires et autres

La loi habilitante d'un ministère confère la gestion et la direction du ministère au ministre. Conformément à la loi habilitante, le ministre est donc responsable de la formulation des politiques et de l'élaboration des programmes. La loi constituant chaque ministère comprend généralement une déclaration type selon laquelle le gouverneur en conseil peut nommer un sous-ministre à titre amovible, et qui précise que le sous-ministre est l'« administrateur général du ministère ». Juridiquement, les sous-ministres agissent sous la direction et la gestion de leur ministre. Pour remplir leurs fonctions, les sous-ministres doivent posséder certains pouvoirs.

L'autorisation d'exercer bon nombre des pouvoirs du ministre est donnée au sous-ministre par la *Loi d'interprétation*. Aux termes du paragraphe 24(2) de cette loi, les fonctions administratives, législatives ou judiciaires confiées au ministre peuvent être remplies par son sous-ministre. Dans la pratique, toutefois, il peut exister des limites constitutionnelles, juridiques ou administratives à la capacité du sous-ministre d'exercer les pouvoirs du ministre. Ainsi, le paragraphe 24(3) de la *Loi d'interprétation* interdit au sous-ministre d'exercer un pouvoir juridique du ministre pour établir des règlements. À l'occasion, une loi précise que seul le ministre peut exercer un certain pouvoir. De même, n'étant pas député, le sous-ministre ne peut pas répondre en Chambre au nom du ministre.

La politique du Conseil du Trésor exige en outre que les présentations au Conseil pour de nouveaux fonds ou de nouvelles politiques soient signées par le ministre; le sous-ministre ne peut pas non plus signer les mémoires au Cabinet à la place de son ministre.

En dehors de la loi constituant le ministère et de la *Loi d'interprétation*, des responsabilités plus précises sont parfois conférées aux sous-ministres, qui leur permettent de s'acquitter des fonctions nécessaires au soutien du ministre dans la gestion du ministère. Le ministre peut être la source de ces responsabilités. Par exemple, le Conseil du Trésor permet aux ministres d'avoir accès aux fonds qui ont été affectés par le Parlement; le ministre peut déléguer le pouvoir de dépenser au sous-ministre et à d'autres fonctionnaires du ministère.

Également, certaines dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et de la *Loi sur les langues officielles* attribuent certains pouvoirs directement à l'administrateur général. Ces pouvoirs sont détaillés ci-dessous. Bien que le ministre ne puisse fournir de directives quant aux activités spécifiques du sous-ministre dans ces domaines, étant donné la responsabilité générale du ministre en ce qui a trait à la gestion et la direction de son ministère, il lui revient de s'assurer que le sous-ministre s'acquitte de ses obligations en vertu de ces lois.

Le sous-ministre a également bon nombre d'autres pouvoirs directs, à savoir :

- les obligations particulières imposées aux sous-ministres par les politiques ou les directives du Conseil du Trésor, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (par exemple, les obligations en matière de sécurité et de santé au travail en vertu du *Code canadien du travail*);

- des pouvoirs découlant de décrets du Conseil pris en vertu de la prérogative royale (p. ex. le pouvoir d'effectuer des paiements à titre gracieux au nom de la Couronne);

- les pouvoirs, tâches et fonctions que la *common law* confère aux sous-ministres et aux autres administrateurs généraux, et qui découlent de leurs fonctions de gestion (p. ex. le pouvoir de définir les qualités nécessaires pour tout poste au sein de leur ministère).

Finalement, dans certains cas, des lois confèrent spécifiquement à un sous-ministre en particulier l'autorité d'exercer indépendamment des pouvoirs dans certains domaines. En général, ces lois se rapportent aux ministères qui exercent des fonctions réglementaires, dans des domaines tels que les douanes, les droits d'accise et l'immigration, ou encore dans des domaines où il a été jugé approprié d'isoler de toute intervention politique les décisions à prendre. De plus, des lois peuvent également conférer des pouvoirs à des fonctionnaires du ministère autres que le sous-ministre, par exemple les agents des visas, les agents des pêches ou les inspecteurs de la santé. Néanmoins, le sous-ministre a la responsabilité de concilier l'exercice de ces pouvoirs dans le cadre de son obligation globale de gérer le ministère et d'appuyer le ministre de façon conforme avec le programme et la direction du gouvernement.

(i) *Finances et biens publics*

La *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) autorise le Conseil du Trésor à établir des politiques, des directives, des normes et des lignes directrices, y compris des règlements, sur la gestion des finances et des biens publics. Les politiques du Conseil du Trésor visent à faciliter l'atteinte des objectifs des programmes dans le respect de la loi, à répondre aux besoins du Parlement en matière de contrôle et de rapports et à assurer un usage efficace, économique et prudent des ressources publiques. En vertu d'un règlement, d'une politique ou d'une directive publiée selon les pouvoirs que lui confère la LGFP, le Conseil du Trésor a confié des fonctions et responsabilités considérables de gestion de fonds et de biens publics aux administrateurs généraux, y compris aux sous-ministres.

De plus, la LGFP donne au sous-ministre des pouvoirs et responsabilités spécifiques quant à la gestion prudente des

ressources affectées à son ministère, qui doivent être exercés dans le respect de certaines politiques, règles et normes, et faire l'objet d'une vérification périodique. Les pouvoirs et responsabilités qui sont spécifiquement attribués aux sous-ministres en matière de gestion financière dans le cadre de la LGFP comprennent :

- au début de chaque exercice ou à tout autre moment fixé par le Conseil du Trésor, préparer une répartition du crédit ou du poste en affectation (paragraphe 31(1));

- veiller, grâce à la mise en œuvre d'un système adéquat de contrôles et de vérifications, à ce que les affectations prévues dans une répartition approuvée par le Conseil du Trésor ne soient pas dépassées (paragraphe 31(3));

- établir des méthodes de contrôle et de comptabilisation des engagements financiers imputables sur le crédit ou le poste visé (paragraphe 32(2));

- fournir les attestations nécessaires aux paiements (article 34);

- tenir de bons inventaires des biens publics placés sous la responsabilité de son ministère et se conformer aux règlements du Conseil du Trésor régissant la garde et le contrôle de ces biens (article 62).

(ii) *Gestion du personnel*

Une des principales fonctions des sous-ministres est la gestion des ressources humaines. Ayant des responsabilités légales et fonctionnelles, ils sont bien positionnés pour piloter la transformation continue de la fonction publique en une institution impartiale, nommée au mérite, représentative de la dualité linguistique et de la diversité du pays, et adaptée aux besoins d'aujourd'hui et de demain.

Les responsabilités portant sur la gestion du personnel dans la fonction publique, dont les nominations, les relations entre l'employeur et les employés et l'organisation des ministères, sont attribuées directement à l'administrateur général plutôt qu'au ministre. Ce sont le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique qui délèguent les pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines aux sous-ministres directement. Ces derniers doivent se conformer aux politiques, aux directives, aux procédures de rapport et d'examen, ainsi qu'aux normes établies par l'autorité ayant délégué les pouvoirs. Il peut y avoir révision, abrogation ou rétablissement des pouvoirs délégués. En plus de ces pouvoirs délégués, certaines responsabilités relatives à la gestion du personnel sont directement attribuées aux sous-ministres par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (p. ex. renvoi pour un motif déterminé d'un employé à l'essai [art. 28], mises à pied [art. 29] et mutations [art. 34.1]).

La gestion efficace du ministère implique d'intégrer minutieusement la planification de la gestion des ressources humaines à celle des activités ministérielles. Il faut également que les employés aient reçu la formation requise pour exercer les fonctions qui leur sont attribuées, notamment en ce qui concerne les finances. De la même façon, un sous-ministre doit veiller à ce que les pouvoirs financiers soient adéquatement délégués et qu'on en rende compte, et il doit renforcer la responsabilisation pour garantir une saine gestion des ressources humaines, ce qui permettra de maintenir un juste équilibre des compétences.

Bien que bon nombre de sous-ministres ne participent pas aux négociations collectives, ils influencent beaucoup l'interprétation journalière des conventions collectives par les gestionnaires, et ils donnent le ton aux relations patronales-syndicales, lesquelles peuvent avoir une incidence appréciable sur la qualité du service assuré par le ministère. Par exemple, en mettant sur pied des comités de consultations patronales-syndicales ainsi qu'un système de gestion informelle des conflits, les sous-ministres peuvent favoriser le dialogue et la collaboration dans le cadre des activités du ministère.

(iii) *Langues officielles*

La *Loi sur les langues officielles* et la *Charte des droits et libertés* obligent les ministères et organismes à offrir leurs services dans les deux langues officielles. Le paragraphe 16(1) de la Charte garantit que les employés fédéraux peuvent travailler dans la langue officielle de leur choix, sous réserve de certaines limites. En 1973, le Parlement énonçait dans une résolution le principe de la participation pleine et entière des deux groupes des langues officielles au sein de la fonction publique.

Conformément à ces obligations et principes, c'est le Conseil du Trésor qui est chargé d'élaborer les politiques et les procédures nécessaires à l'atteinte des objectifs du gouvernement dans ce domaine. La *Loi sur les langues officielles* attribue certains pouvoirs au Conseil du Trésor et prévoit la délégation de ces pouvoirs aux administrateurs généraux d'autres institutions fédérales, dont les sous-ministres. La loi reconnaît en outre que le sous-ministre a besoin d'être informé par le Commissaire aux langues officielles des plaintes et des enquêtes concernant son ministère, ainsi que du rôle qu'il a à jouer, à titre de gestionnaire du ministère, dans la résolution des conflits. On s'attend à ce qu'il favorise, par son exemple et son action, une culture qui témoigne de l'engagement du gouvernement d'utiliser les deux langues officielles dans le milieu de travail et pour servir les Canadiens.

**b) Valeurs et éthique**

Les Canadiens doivent pouvoir faire confiance à la fonction publique. La promotion de valeurs et d'un code d'éthique communs est particulièrement importante pour soutenir le rôle de la fonction publique dans la gestion des ressources publiques. En 1996, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, composé de sous-ministres et dirigé par le regretté John Tait, a aidé la fonction publique à mieux comprendre les défis auxquels font face les ministères concernant la promotion de décisions et d'initiatives fondées sur les valeurs. Son rapport, *De solides assises*, a permis de redécouvrir les valeurs fondamentales qui sous-tendent l'ensemble de la fonction publique :

| | |
|---|---|
| Valeurs démocratiques : | Aider les ministres, conformément à la loi, à servir les intérêts de la population. |
| Valeurs professionnelles : | Servir les Canadiens et les Canadiennes de façon efficace et non partisane. |
| Valeurs morales : | Toujours agir de façon à ne pas trahir la confiance de la population. |
| Valeurs humaines : | Faire preuve de respect, d'équité et de courtoisie envers les citoyens et les collègues. |

Les qualités de chef du sous-ministre y sont extrêmement sollicitées. Il doit montrer la voie afin que ses employés et lui-même appuient et fassent valoir les valeurs et le code d'éthique de la fonction publique. Le rôle premier des sous-ministres concernant l'établissement d'une base solide dans les ministères fédéraux est mis en lumière dans certaines politiques, notamment dans le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* du Conseil du Trésor concernant les valeurs et l'éthique et dans la Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail. Les sous-ministres sont seuls responsables, par leurs actions et leur comportement, de la protection des valeurs de la fonction publique, et de leur intégration à toutes les activités, par le moyen d'initiatives propres à leur culture et à leur organisation. Puisqu'ils sont nommés par le gouverneur en conseil, les sous-ministres sont aussi personnellement assujettis au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, établi par le premier ministre.

### 3. La gestion du portefeuille

Chaque ministre est responsable d'un portefeuille composé des organismes qui relèvent de lui ou d'elle. Le portefeuille comprend le ministère chargé d'élaborer les lois et les politiques qui seront adoptées et, souvent, de fournir des services aux Canadiens. Il peut aussi comprendre :

- les organismes de service qui fournissent des services publics dans le cadre stratégique et législatif établi par le gouvernement en se fondant sur un plan d'entreprise;

- les tribunaux administratifs qui entendent des appels et prennent leurs décisions indépendamment du gouvernement;

- les sociétés d'État qui fournissent des services particuliers sur une base commerciale.

Chaque organisme est différent. Leurs mandats, leurs structures organisationnelles et leurs rapports avec le ministre varient. Les pouvoirs et les responsabilités des ministres à l'égard des organismes de leur portefeuille varient en fonction de la loi habilitante. Toutefois, ils fournissent tous des services aux Canadiens et rendent compte à des ministres et, par l'entremise de ces derniers, au Parlement.

Pour atteindre ses objectifs et servir efficacement les Canadiens, le gouvernement doit élaborer et appliquer des politiques et des programmes cohérents. Sur la base du rôle statutaire du ministre, gérer un portefeuille, c'est veiller à ce que tous les organismes travaillent ensemble le plus efficacement possible pour appuyer leur ministre et le gouvernement. Le sous-ministre est chargé de conseiller le ministre sur l'élaboration de politiques cohérentes et la gestion du portefeuille ministériel.

Selon le portefeuille, le ministre peut attribuer des responsabilités particulières au sous-ministre. En pareil cas, il importe que le ministre précise aux chefs d'organisme ses attentes concernant le rôle que doit jouer le sous-ministre en matière de gestion du portefeuille. Ce rôle ne doit pas empiéter sur la responsabilité des chefs d'organisme. Ceux-ci sont imputables envers le ministre. De même, le statut indépendant des organismes, sociétés d'État et tribunaux doit être respecté.

Comme les portefeuilles diffèrent, chaque sous-ministre devra élaborer une approche différente adaptée à la situation.

Il est utile que les ministres rencontrent régulièrement leur sous-ministre et leurs chefs d'organisme afin d'élaborer une orientation commune, et afin de maintenir les communications nécessaires à une gestion efficace du portefeuille.

### 4. Appuyer l'obligation ministérielle de rendre compte au Parlement

L'une des responsabilités fondamentales du sous-ministre est d'appuyer le ministre relativement à l'obligation qui lui est faite de rendre des comptes au Parlement. Les sous-ministres ne sont pas les premiers responsables de l'exercice des pouvoirs de la Couronne et, par conséquent, leur relation avec le Parlement diffère fondamentalement de celle des ministres. Le sous-ministre a pour tâche d'aider son ministre à rendre des comptes en lui fournissant l'information qui lui permet de s'expliquer au Parlement quant à l'exercice des pouvoirs exécutifs (par exemple, des notes documentaires pour se préparer à la période de questions quotidienne de la Chambre des communes et du Sénat, des rapports ou autres documents devant être déposés).

Les sous-ministres et d'autres fonctionnaires se présentent devant les comités du Parlement au nom de leur ministre afin de répondre aux questions sur le rendement de leur ministère ou de fournir à cet égard des renseignements que le ministre ne pourrait raisonnablement fournir lui-même en raison de certains détails ou du niveau de complexité. Ils doivent souvent se présenter devant les comités permanents chargés des dossiers liés au portefeuille de leur ministre, et devant des comités législatifs ou spéciaux chargés d'examiner certaines questions liées au portefeuille. Ils peuvent également avoir à se présenter devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales ou devant d'autres comités du Sénat.

Il se peut que le sous-ministre, pour appuyer son ministre à l'égard des travaux parlementaires sur les dépenses publiques, doive expliquer aux comités du Parlement les politiques et les actions de son ministère. Lorsqu'il est question, par exemple des relations avec le Parlement en regard des politiques, des programmes et des activités, il est important de faire une distinction entre le rôle des ministres et celui des fonctionnaires au Parlement.

Les ministres sont responsables des questions qui relèvent du domaine politique et partisan et doivent défendre les politiques publiques devant le Parlement. Les sous-ministres et les fonctionnaires ne défendent pas les politiques gouvernementales, mais aident le ministre à fournir des explications et des informations détaillées sur les politiques publiques. La fonction publique n'a pas de voix ou d'identité distincte de celle de son ministre, mais elle n'a pas non plus à rendre des comptes politiques comme le ministre. Tenus à l'objectivité, les fonctionnaires n'ont pas à défendre les décisions politiques qu'a prises le gouvernement ou à débattre de controverses politiques. Si les choses fonctionnaient différemment, on risquerait de voir se politiser une fonction publique professionnelle et objective qui doit être au service du gouvernement au pouvoir; on assisterait au déplacement de la responsabilité et du pouvoir des ministres, qui sont élus démocratiquement, vers des fonctionnaires qui sont simplement nommés.

Les sous-ministres et les autres hauts fonctionnaires ont aussi l'obligation particulière de faire état des progrès réalisés par le ministère, de ses activités et de son rendement. Cela comprend notamment la gestion financière, l'exécution des programmes et la prestation des services, ainsi que la gestion des ressources humaines. Les sous-ministres doivent porter une attention particulière à cet aspect de leur rôle et, lorsqu'on le leur demande, comparaître en personne devant les comités parlementaires afin de rendre compte de leur gestion du ministère. Ils doivent également s'assurer que leurs fonctionnaires font de même.

Deux comités sont particulièrement importants en ce qui a trait aux responsabilités du sous-ministre en matière de gestion et d'administration : le Comité permanent des comptes publics et le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. En général, le Comité permanent des comptes publics agit en tant que vérificateur parlementaire de l'utilisation des crédits budgétaires accordés au gouvernement par le Parlement. Il effectue un examen rétroactif des comptes publics tout en s'efforçant de ne pas s'immiscer dans l'administration courante. Il a aussi l'importante tâche d'examiner les conclusions et les recommandations contenues dans les rapports du vérificateur général, y compris la réponse du ministère à ces recommandations. Depuis 1958, le président du

Comité a toujours été un membre de l'opposition. Le mandat du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires consiste entre autres à examiner l'efficacité, la gestion et les opérations des ministères et des organismes centraux, ainsi qu'à examiner certaines activités et dépenses des ministères et organismes, de même que les programmes offerts par plus d'un ministère ou organisme, et à en rendre compte. Les sous-ministres et les fonctionnaires ministériels doivent s'assurer que leur participation est coordonnée par le cabinet du ministre, qui est responsable des relations avec le Parlement.

Lorsqu'ils comparaissent devant des comités de la Chambre des communes ou du Sénat, les sous-ministres et les fonctionnaires ont la responsabilité générale, aussi bien que l'obligation légale, de tenir confidentiels certains types de renseignements dont ils peuvent avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, afin qu'ils puissent continuer à fournir des avis en toute franchise et neutralité à leur ministre. L'exercice de cette obligation et de ces responsabilités est soumis à l'application des lois, et en particulier à l'obligation que le gouvernement peut avoir de divulguer des renseignements au public en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ou celle de protéger ces renseignements de la divulgation en vertu d'autres lois, par exemple la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Pour leur part, en vertu d'une tradition parlementaire de longue date, le Parlement et ses comités reconnaissent que la divulgation aux comités de renseignements qui ne sont pas habituellement accessibles au public doit être une décision qui relève des ministres, et qui est conforme aux obligations statutaires.

Même si les comités parlementaires sont habilités à interroger les témoins assermentés, les fonctionnaires ne prêtent habituellement pas serment. Pour gérer une telle situation, le Bureau du Conseil privé a élaboré quant aux réponses appropriées des lignes directrices applicables à tous les fonctionnaires: *Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires.*

### a) Parlementaires et caucus parlementaires

Il est reconnu que des caucus de partis ou des groupes parlementaires peuvent se rencontrer pour discuter de politiques, de programmes ou d'activités du gouvernement. Comme il ne s'agit pas de rencontres officielles du Parlement, ces caucus ou groupes ne jouissent pas de ses privilèges et de ses pouvoirs. À l'occasion, on demande aux sous-ministres et à d'autres hauts fonctionnaires, sous l'autorité du ministre et à l'appui de sa responsabilité, de rencontrer les représentants d'un caucus parlementaire, d'un comité de caucus ou d'un groupe informel de parlementaires pour fournir des explications objectives sur des programmes et des politiques du gouvernement. Les représentants du caucus d'un parti peuvent aussi communiquer directement avec les sous-ministres et les fonctionnaires pour leur demander de tenir une séance d'information sur une politique ou un programme. Ces derniers doivent s'assurer de coordonner ces requêtes avec le cabinet de leur ministre.

Sous-ministres ou fonctionnaires ne doivent jamais manifester de parti pris ni limiter les séances d'information au caucus d'un parti donné. Comme il le fait quand il doit comparaître devant un comité parlementaire, le sous-ministre renvoie au ministre toute question de nature politique ou expression de désaccord sur une politique gouvernementale. On ne s'attend pas en effet à ce qu'il exprime des opinions ou tire des conclusions sur une politique gouvernementale ou discute d'options à l'étude à moins que le ministre ne l'y ait autorisé.

De telles rencontres sont habituellement informelles et ne sont pas rapportées par les médias, mais sous-ministres et fonctionnaires doivent être conscients que les parlementaires ne sont pas tenus au secret et qu'il faut leur communiquer uniquement des renseignements pouvant être rendus publics. Autrement dit, il est interdit de leur communiquer des renseignements qui ne peuvent être divulgués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le processus législatif prévoit la tenue de séances d'information après le dépôt de projets de loi du gouvernement. Ces séances, qui sont organisées par le cabinet du ministre, doivent

toujours être offertes simultanément à tous les caucus de partis, en même temps que celles auxquelles sont conviés les médias, ou avant. Le document du Bureau du Conseil privé, *Lois et règlements : l'essentiel*, contient d'autres détails à ce sujet.

Conscients de la responsabilité ministérielle et de l'impartialité de la fonction publique, les sous-ministres doivent, de concert avec les ministres et leur cabinet, s'efforcer de répondre aux demandes d'information des députés et des sénateurs. Ils favorisent ainsi la transparence au gouvernement et le respect du rôle essentiel des députés de représenter leurs commettants en matière de législation et de politiques gouvernementales.

## 5. Organismes fournissant des rapports au Parlement

Les sous-ministres doivent être disposés à fournir des renseignements sur l'administration des programmes et des politiques à certains organismes fournissant des rapports au Parlement quant aux activités du gouvernement du Canada, par exemple, les agents du Parlement qui fonctionnent indépendamment du reste du gouvernement du Canada et dont le rôle principal est d'aider la Chambre des communes à responsabiliser le gouvernement. Les sous-ministres doivent s'assurer que leur ministère établit une relation de travail respectueuse et constructive avec ces organismes, et s'assurer que l'information requise pour remplir leurs mandats législatifs est communiquée comme il convient. Le mandat et le travail des organismes suivants touchent particulièrement de près le sous-ministre dans son rôle de gestionnaire de ministère :

- la Commission canadienne des droits de la personne qui, en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, procède à des vérifications chez les employeurs;

- le vérificateur général, qui vérifie les comptes du gouvernement du Canada et procède à des vérifications et à des examens indépendants qui fournissent des conseils objectifs et des garanties au Parlement;

- le commissaire aux langues officielles, qui doit veiller à l'égalité du statut du français et de l'anglais comme langues officielles du Canada, ainsi qu'à la conformité avec l'esprit et la lettre de la *Loi sur les langues officielles* dans toutes les institutions fédérales et tout le gouvernement du Canada;

- le commissaire à l'information et le commissaire à la protection de la vie privée qui examinent les décisions des institutions fédérales sur la communication de renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

## III Les obligations de rendre compte du sous-ministre

### 1. Obligations multiples de rendre compte

Le sous-ministre doit gérer une série d'obligations de rendre compte à la fois multiples et complexes qui découlent des divers pouvoirs, autorisations et responsabilités liés au poste. Il est nommé par le gouverneur en conseil sur recommandation du premier ministre pour appuyer un ministre dans l'exercice de sa responsabilité ministérielle individuelle et collective. Ainsi, l'obligation de rendre des comptes du sous-ministre correspond aux rôles et aux responsabilités qui découlent de ses relations avec son ministre, le premier ministre et l'ensemble du Conseil des ministres. Son travail consiste donc à assurer que chacune de ces relations soit efficace et harmonieuse, ainsi qu'à conseiller son ministre en ce qui a trait à sa responsabilité ministérielle individuelle et collective. Simultanément, le sous-ministre a l'obligation de rendre des comptes au premier ministre, par l'entremise du greffier du Conseil privé.

Tel que noté dans l'ouvrage *La responsabilité constitutionnelle*, cette relation triangulaire entre le premier ministre, le ministre et le sous-ministre est très difficile à expliquer de façon précise :

> *Le premier ministre coordonne les responsabilités individuelles des ministres, pour en dégager l'harmonie essentielle à la stabilité gouvernementale... le fait que le premier ministre nomme les sous-ministres leur rappelle ... la nécessité d'embrasser d'un même coup d'œil toute l'activité du gouvernement en même temps qu'il souligne l'intérêt que les ministres, de par leur responsabilité collective, et surtout le premier ministre, portent à l'efficacité de la gestion de la fonction publique.*

Les sous-ministres sont également comptables au Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique pour les pouvoirs spécifiques qui leur ont été délégués ou conférés en matière de gestion des finances et des ressources humaines. Finalement, tel que noté dans la section intitulée « Les responsabilités du sous-

ministre » du présent guide, afin qu'ils exercent de façon indépendante leur autorité dans certains domaines, certains sous-ministres peuvent se voir conférer des pouvoirs statutaires particuliers, surtout dans le cas de ministères ayant des fonctions réglementaires, par exemple, dans les douanes ou l'immigration.

Les nombreux rôles du sous-ministre sont interdépendants et se recoupent souvent. Il revient au sous-ministre de concilier ses obligations de rendre compte qui sous-tendent les nombres rôles qu'il est appelé à jouer afin d'appuyer les responsabilités individuelles et collectives du ministre. Cela doit être fait en conformité avec le poste de fonctionnaire professionnel et impartial du sous-ministre ainsi qu'avec son obligation de donner des conseils spécialisés, objectifs et non partisans au ministre et au gouvernement dans son ensemble.

Si un sous-ministre n'est pas en mesure d'atteindre ce juste équilibre, il doit consulter le greffier du Conseil privé. Toute question qui, selon lui, est suffisamment importante et qui pourrait influer sur ses responsabilités, celles de son ministre ou le programme ou la direction du gouvernement, nécessite également une telle consultation du greffier.

## 2. Obligation de rendre compte au premier ministre

Le premier ministre est responsable de l'unité et de la direction du Conseil des ministres et des politiques gouvernementales. Ainsi, comme on le note dans *La responsabilité constitutionnelle*, « la loyauté suprême » du sous-ministre revient à son ministre; celui-ci est, au sein du gouvernement fédéral, également comptable envers le premier ministre, par l'entremise du greffier, afin d'appuyer le ministre d'une façon qui est conforme au programme et à la direction de l'ensemble du gouvernement. De cette façon, les sous-ministres contribuent à maintenir l'unité du gouvernement.

### a) Le greffier du Conseil privé

Le greffier du Conseil privé, à titre de plus haut conseiller auprès du premier ministre au sein de la fonction publique et secrétaire du Cabinet, est la principale source de la fonction publique auprès de laquelle le premier ministre peut obtenir des

conseils en matière de politiques et de gestion. Le greffier joue un rôle clé au sein du gouvernement afin de dégager des consensus et d'aider les sous-ministres à rendre leurs nombreux comptes.

Par exemple, à l'occasion, les vues du sous-ministre quant à l'exercice des fonctions qui lui ont été explicitement attribuées peuvent se révéler incompatibles avec les opinions du ministre. Le cas échéant, il est absolument essentiel que le sous-ministre interprète correctement les responsabilités qui lui ont été conférées directement par une loi. Il doit respecter ses obligations de fournir des conseils impartiaux, professionnels et sincères au ministre sur des questions de politiques et de programmes et sur une façon prudente et adéquate de dépenser les fonds publics, ainsi que pour bien soutenir les responsabilités collectives du Cabinet. S'il y a mésentente entre le ministre et le sous-ministre concernant les opérations du ministère et que ces derniers ne parviennent pas à la résoudre, le sous-ministre soumettra la question au greffier du Conseil privé.

Le ministre peut vouloir discuter d'un sujet qui le préoccupe avec le greffier du Conseil privé avant de s'adresser au premier ministre. Celui-ci intervient en dernier ressort pour régler toute question qui empêche de concilier les responsabilités du sous-ministre, sur les conseils du greffier. Les sous-ministres devraient également consulter celui-ci lorsque surviennent dans la gestion du ministère ou du portefeuille des problèmes qui peuvent avoir une incidence sur la capacité du Conseil des ministres en tant que collectivité de maintenir la confiance de la Chambre des communes et de faire avancer son programme législatif et politique. Dans de tels cas, le sous-ministre peut également vouloir consulter le secrétaire du Conseil du Trésor.

### b) Programme de gestion du rendement

L'évaluation du rendement des sous-ministres, liée à l'obligation qu'ils ont de rendre des comptes, doit être faite dans le cadre du Programme de gestion du rendement administré par le greffier du Conseil privé. Les objectifs du Programme consistent :

- à favoriser l'excellence du rendement en reconnaissant et en récompensant les personnes qui

atteignent des résultats correspondant aux plans d'activités de l'organisation et aux objectifs gouvernementaux, et qui démontrent leurs qualités de leadership, leur attachement aux valeurs et leur sens de l'éthique; et

- à établir un cadre permettant d'appliquer une démarche cohérente et équitable en matière de gestion du rendement.

Un accord de rendement est conclu entre le sous-ministre et le greffier du Conseil privé en ce qui a trait à ce qui est attendu du sous-ministre pour le cycle annuel de rendement. L'accord comporte normalement les engagements clés liés au plan d'activités et aux objectifs gouvernementaux, de même qu'à certaines mesures de rendement. En outre, les sous-ministres sont chargés en permanence de certaines fonctions, notamment de fournir un appui de très grande qualité au ministre, au premier ministre et au Cabinet, d'élaborer et mettre en œuvre de façon efficace et en temps opportun des stratégies correspondant au programme du gouvernement, de faire preuve de leadership en matière de gestion des ressources humaines et financières, et de contribuer à l'atteinte des objectifs globaux.

À la fin du cycle, le rendement est évalué en regard de la réalisation des engagements convenus. Le greffier se renseigne sur le rendement des sous-ministres et sous-ministres délégués auprès de diverses sources, à savoir les ministres, le Comité de hauts fonctionnaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la haute direction du Bureau du Conseil privé. En bout de ligne, une cote de rendement est établie et une prime est ensuite approuvée par le gouverneur en conseil.

### 3. Obligation de rendre compte au ministre

Dans le cadre de ses activités quotidiennes, c'est à son ministre que le sous-ministre doit rendre des comptes. Cette obligation ne peut exister sans qu'il soit fait référence à la responsabilité des ministres devant le Parlement. Les sous-ministres agissent au nom de leur ministre, exerçant les pouvoirs légaux de ces derniers en leur nom et ayant un rôle à jouer en ce qui a trait au contrôle et à la supervision des ressources financières, humaines et

autres du ministère. Ils doivent donc rendre des comptes à leur ministre, mais peuvent également avoir à répondre aux comités du Parlement, tel que noté dans la section intitulée « Appuyer l'obligation ministérielle de rendre compte au Parlement » du présent guide.

Cette obligation de rendre compte a des aspects à la fois juridiques et administratifs, mais cela fait également partie d'une relation très personnelle et professionnelle. Vu la nécessité pour le ministre et le sous-ministre de former une équipe solidaire, la relation peut aussi revêtir la forme d'un appel téléphonique spontané, de renseignements donnés en route pour une réunion du Cabinet ou la période de questions à la Chambre des communes. Comme les députés tiennent le ministre responsable de toutes les activités de son ministère, ce dernier doit pouvoir compter sur son sous-ministre pour des conseils opportuns.

Comme le sous-ministre soutient les responsabilités individuelles du ministre et joue un rôle particulier pour l'aider à s'acquitter de la responsabilité collective du Conseil des ministres, cette obligation du sous-ministre de rendre compte à son ministre témoigne de :

- sa responsabilité envers le ministre pour les pouvoirs qu'il exerce en son nom;

- son adhésion au principe de la responsabilité collective qu'il démontre en assurant un appui adéquat aux prises de position politiques du ministre au chapitre des questions touchant le ministère ou le gouvernement, et en veillant à ce que les politiques et les programmes servent de complément aux objectifs généraux du Conseil des ministres;

- sa responsabilité de veiller à ce que les pratiques de gestion de l'ensemble du gouvernement soient observées dans le but d'aider le Conseil des ministres à pressentir le Parlement de manière collective dans le cadre du Budget des dépenses et du processus budgétaire, ainsi que de maintenir la confiance de la Chambre des communes.

Le sous-ministre s'attache à entretenir une bonne relation de travail avec le cabinet du ministre lorsqu'il est appelé à fournir à celui-ci un appui complémentaire. Il convient toutefois de rappeler que le personnel ministériel exclu n'est pas autorisé à donner de directives aux fonctionnaires. Quand il demande de l'information ou transmet les instructions du ministre, il passe normalement par le sous-ministre.

## 4. Obligation de régler les erreurs administratives

Les ministres doivent être présents au Parlement pour répondre aux questions concernant l'exercice de leurs pouvoirs, y compris les erreurs administratives. Cependant, la responsabilité ministérielle ne signifie pas que le ministre doive démissionner aussitôt qu'une erreur est commise. Il est essentiel de prendre les mesures nécessaires pour corriger les erreurs afin qu'elles ne se reproduisent plus. Si un fonctionnaire fait une erreur, la responsabilité du ministre est satisfaite s'il répond au Parlement de l'erreur de son subordonné et met en œuvre les mesures correctives requises, par exemple une mesure disciplinaire ou des changements dans les processus de reddition de comptes et d'approbation.

Or, que se passe-t-il au niveau du sous-ministre lorsque quelque chose fonctionne mal dans l'administration du ministère? La responsabilité d'un sous-ministre n'est pas soumise aux considérations politiques qui s'appliquent aux ministres, et elle ne devrait pas l'être. Les dispositions suivantes devraient normalement s'appliquer lorsqu'on examine de telles situations.

Tel que déjà mentionné, le ministre est comptable dans le sens où il s'occupe des questions devant le Parlement et en accepte la responsabilité. Le ministre dira au Parlement qu'une erreur s'est produite, qu'il a enquêté sur la situation et pris des mesures afin que cela ne se reproduise pas.

Le sous-ministre est responsable de l'efficacité de la gestion de son ministère et doit rendre compte au ministre de ce qui n'a pas fonctionné. Il doit aider le ministre à rechercher les causes, à apporter les correctifs nécessaires et à régler tout problème systémique qui aura été mis en relief. C'est au sous-ministre qu'il incombe de s'attaquer ouvertement et directement aux problèmes et

d'améliorer les pratiques de gestion au sein du ministère. Il doit établir les conditions qui favoriseront un climat d'apprentissage permanent dans lequel les fonctionnaires s'efforceront d'atteindre à l'excellence en gestion.

Dans son appui des responsabilités du ministre, le sous-ministre peut très bien avoir à témoigner devant un comité parlementaire pour expliquer ce qui n'a pas fonctionné. Il pourrait, par exemple, dire : « Oui, une erreur a été commise. Je rends compte au ministre et, avec son aide, j'ai réglé le problème ». Il pourrait également ajouter devant le comité qu'une mesure disciplinaire a été prise mais il ne nommerait pas les personnes concernées, même si leur identité a déjà été révélée par les médias ou autrement. Il est important à noter, toutefois, qu'en cas d'activités illégales, telle la fraude, les sanctions seraient plus sévères que la simple discipline.

Le fait que les sous-ministres soient nommés en vertu d'une recommandation du premier ministre témoigne de la responsabilité qu'a celui-ci envers le rendement global du gouvernement. En fin de compte, le premier ministre, grâce aux conseils du greffier du Conseil privé, décidera si une quelconque action est appropriée concernant la responsabilisation du sous-ministre.

### 5. Obligation de rendre compte au Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique

Le Conseil du Trésor est le conseil de gestion du gouvernement. En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Conseil du Trésor agit au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada à l'égard de toutes les questions liées à la politique administrative, à la gestion financière, aux plans de dépenses, aux programmes et aux priorités des ministères, à la gestion du personnel et aux autres questions liées à une utilisation prudente et efficace des ressources publiques dans le contexte des objectifs que le gouvernement s'est fixés. Il se peut que le Conseil du Trésor prenne des règlements et exige des rapports à cet égard.

Le sous-ministre a une obligation correspondante de rendre des comptes au Conseil du Trésor, ainsi qu'à son ministre, en vertu des responsabilités qui lui sont déléguées et de celles qui lui

sont assignées directement par la loi (p. ex. la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur les langues officielles*). L'obligation qu'ont les sous-ministres de rendre compte au Conseil du Trésor sert à assurer et à montrer, au besoin, que les ressources allouées aux ministères sont bien gérées et sont employées à atteindre les résultats dans le cadre des priorités déterminées par le ministre, le gouvernement dans sa globalité ou la loi, et que ces résultats sont en réalité atteints pour les Canadiens. Cette obligation va des moyens concrets d'atteindre les objectifs généraux aux obligations particulières découlant de la loi ou des politiques du Conseil du Trésor. Dans la pratique, les sous-ministres s'acquittent souvent de leur responsabilité envers cet organisme central par l'entremise du Secrétaire du Conseil du Trésor et en lui présentant des rapports et en travaillant avec son secrétariat. En plus de ces obligations spécifiques de rendre compte, le sous-ministre demeure comptable envers son ministre de la gestion globale du ministère.

De plus, le sous-ministre doit rendre compte à la Commission de la fonction publique de l'exercice des pouvoirs et des tâches que la Commission lui attribue, ainsi que des pouvoirs et des tâches qui lui sont conférés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Les sous-ministres doivent rendre compte au conseil de gestion du gouvernement et au secrétaire du Conseil du Trésor de la capacité de gestion globale et de la performance de leur ministère. Pour permettre de gérer cette responsabilisation et pour examiner plus efficacement les résultats globaux de la gestion et du rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor utilisent un Cadre de gestion et de responsabilisation pour la fonction publique. Ce cadre, illustré par les figures 1 et 2, comprend la capacité de gestion et des indicateurs de rendement.

Figure 1

## Cadre de gestion et de responsabilisation

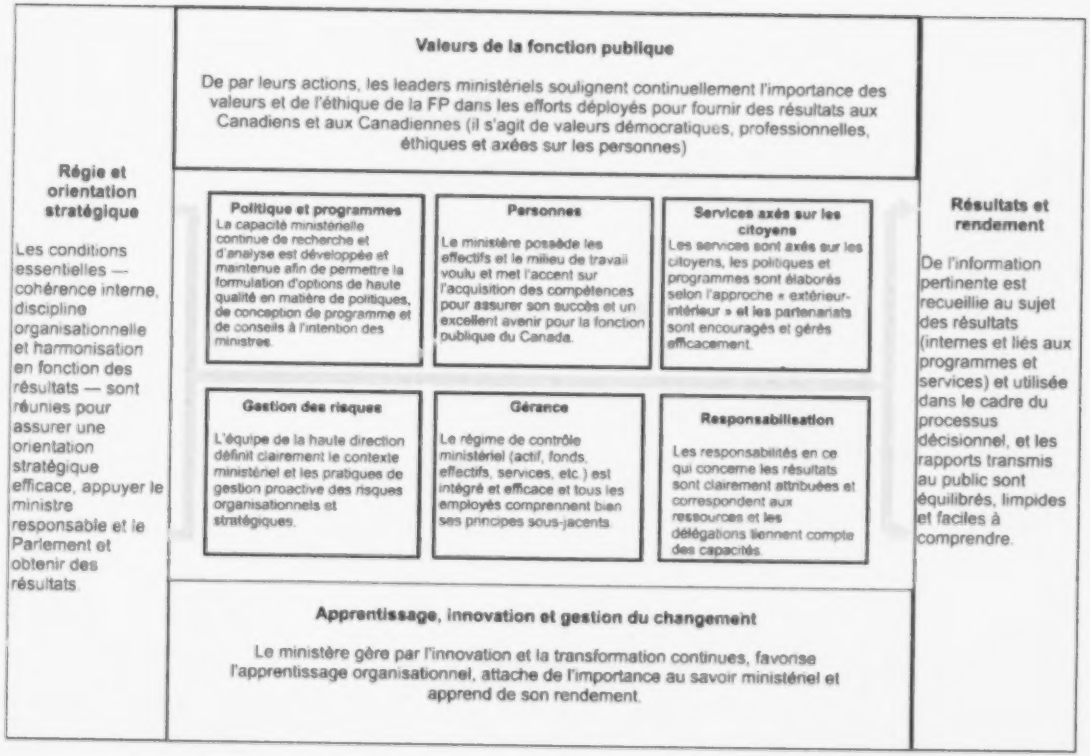

Régie et orientation stratégique
Les conditions essentielles — cohérence interne, discipline organisationnelle et harmonisation en fonction des résultats — sont réunies pour assurer une orientation stratégique efficace, appuyer le ministre responsable et le Parlement et obtenir des résultats.
Valeurs de la fonction publique
De par leurs actions, les leaders ministériels soulignent continuellement l'importance des valeurs et de l'éthique de la FP dans les efforts déployés pour fournir des résultats aux Canadiens et aux Canadiennes (il s'agit de valeurs démocratiques, professionnelles, éthiques et axées sur les personnes)
Politique et programmes
La capacité ministérielle continue de recherche et d'analyse est développée et maintenue afin de permettre la formulation d'options de haute qualité en matière de politiques, de conception de programme et de conseils à l'intention des ministres.
Personnes
Le ministère possède les effectifs et le milieu de travail voulu et met l'accent sur l'acquisition des compétences pour assurer son succès et un excellent avenir pour la fonction publique du Canada.
Services axés sur les citoyens
Les services sont axés sur les citoyens, les politiques et programmes sont élaborés selon l'approche « extérieur-intérieur » et les partenariats sont encouragés et gérés efficacement.
Gestion des risques
L'équipe de la haute direction définit clairement le contexte ministériel et les pratiques de gestion proactive des risques organisationnels et stratégiques.
Gérance
Le régime de contrôle ministériel (actif, fonds, effectifs, services, etc.) est intégré et efficace et tous les employés comprennent bien ses principes sous-jacents.
Responsabilisation
Les responsabilités en ce qui concerne les résultats sont clairement attribuées et correspondent aux ressources et les délégations tiennent compte des capacités.
Apprentissage, innovation et gestion du changement
Le ministère gère par l'innovation et la transformation continues, favorise l'apprentissage organisationnel, attache de l'importance au savoir ministériel et apprend de son rendement.
Résultats et rendement
De l'information pertinente est recueillie au sujet des résultats (internes et liés aux programmes et services) et utilisée dans le cadre du processus décisionnel, et les rapports transmis au public sont équilibrés, limpides et faciles à comprendre.

Figure 2

**Cadre de gestion et de responsabilisation**
**Indicateurs de l'excellence en gestion**

**Régie et orientation stratégique**

- Soutien au ministre, au Cabinet et au Parlement
- Cadre de gestion reflétant les résultats stratégiques souhaités
- Équipe de haute direction appropriée
- Priorités ministérielles axées sur les résultats
- Allocation et réallocation de ressources stratégiques basées sur le rendement
- Programme intégré de gestion de l'excellence
- Collaboration horizontale
- Analyse de l'environnement

**Valeurs de la fonction publique**

- Conduite exemplaire
- Valeurs de la FP adaptées aux réalités et à la culture du ministère
- Pratiques de gestion reposant sur des valeurs

**Politiques et programmes**

- Capacité analytique continue et culture de consultation, d'examen et de remise en question
- Programmes et politiques centrés sur les résultats et liés aux priorités horizontales du gouvernement;
- Engagement des citoyens
- Confiance de la part du ministre et des organismes centraux

**Personnes**

- Reflétant la composition du Canada
- Respectueuses des exigences en matière de langues officielles
- Capacité renouvelée/continue
- Milieu de travail positif
- Engagement des employés
- Possibilités de croissance
- Continuum du leadership
- Reconnaissance, récompenses et sanctions

**Services axés sur les citoyens**

- Surveillance et amélioration continue du service
- Exploitation optimale des options technologiques
- Habilitation des prestataires de première ligne
- Relations efficaces

**Gestion des risques**

- Définition et gestion des risques clés
- Prise en compte des risques dans le processus décisionnel
- Culture consciente des risques
- Capacité de communiquer et de gérer le risque dans un contexte public

**Gérance**

- Information pertinente au sujet des ressources, résultats et contrôles produites par les systèmes de gestion et le système d'alerte rapide
- Fonctions de vérification et d'évaluation rigoureuses
- Spécialistes fonctionnels – partenaires
- Respect des lois, politiques et

**Responsabilisation**

- Liens hiérarchiques et responsabilités clairs pour des processus et des résultats pertinents
- Délégation de pouvoirs reflétant les capacités
- Enchaînement des engagements dans les AGP

**Apprentissage, innovation et gestion du changement**

- Apprentissage organisationnel stratégique, capacité d'anticiper les changements et de s'y ajuster et disposition à la transformation
- Culture d'innovation
- Changement guidé par le rendement
- Utilisation de la délégation des responsabilités en tant qu'instrument d'habilitation
- Saisie et gestion de l'information, en tant que ressources stratégiques, du savoir et de la mémoire ministérielle

**Résultats et rendement**

- Surveillance et compte rendu ministériel des programmes, services et résultats internes
- Information financière et non financière intégrée sur le rendement utilisée dans le cadre du processus décisionnel ministériel
- Rapports ministériels fondés sur des résultats mesurables
- Comparaison avec les meilleurs
- Communications transparentes, en temps opportun et accessibles avec les citoyens et le Parlement

# GUIDANCE FOR DEPUTY MINISTERS

Canada

**National Library of Canada cataloguing in publication data**

Canada. Privy Council Office

Guidance for Deputy Ministers

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Guide du sous-ministre.
Issued also on the Internet.
ISBN 0-662-67436-7
Cat. no. CP22-69/2003

1. Government executives – Canada – Handbooks, manuals, etc.
2. Administrative agencies – Canada – Handbooks, manuals, etc.
I. Title.
II. Title : Guide du sous-ministre.

JL95.C32 2003 321.8'043'0971 C2003-980196-9E

http://www.pco-bcp.gc.ca

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2003

103-05596/

# GUIDANCE FOR DEPUTY MINISTERS

**MESSAGE FROM THE PRIME MINISTER** ..... iii

**Introduction by the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet** ..... v

**I Responsible Government in Canada** ..... 1
1. Responsibility ..... 1
2. Accountability and Answerability ..... 3

**II Responsibilities of the Deputy Minister** ..... 5
1. Supporting the Minister's Individual and Collective Responsibilities ..... 5
2. Managing the Department ..... 7
   a) Statutory and Other Authorities ..... 7
      (i) *Public Funds and Property* ..... 9
      (ii) *Human Resources Management* ..... 10
      (iii) *Official Languages* ..... 11
   b) Values and Ethics ..... 12
3. Portfolio Management ..... 13
4. Supporting Ministerial Accountability in Parliament ..... 14
   a) Parliamentary Caucuses and Individual Parliamentarians ..... 17
5. Bodies Making Reports to Parliament ..... 18

**III Accountabilities of the Deputy Minister** ..... 21
1. Multiple Accountabilities ..... 21
2. Accountability to the Prime Minister ..... 22
   a) Clerk of the Privy Council ..... 22
   b) Performance Management Program ..... 23
3. Accountability to the Minister ..... 24
4. Accountability for Addressing Errors in Administration ..... 26
5. Accountability to the Treasury Board and the Public Service Commission ..... 27

## MESSAGE FROM THE PRIME MINISTER

Public confidence in our government institutions is vital to democracy. Canada has been well served by its system of responsible government under which executive authority is exercised by Ministers drawn from, and accountable to, a democratically elected representative body. Canadians are also well served by a non-partisan public service, appointed on merit, whose excellence is recognized around the globe.

Public servants help make it possible for Canada to occupy the place it does on the world stage, for Canadians to enjoy social programs and respond to national emergencies and international crises. Their work in support of the government enables Parliament to put in place laws and policies that promote the economic well-being of the country. The timely and impartial advice of the public service is critical to the government's ability to serve Canadians' needs. As public service leaders and departmental managers, Deputy Ministers play an essential role in ensuring the quality of services offered to Canadians, in supporting good decision-making by Ministers, and in effecting due diligence in the expenditure of public funds. The commitment to excellence and the professionalism and dedication of these men and women who have chosen to serve Canada have contributed substantially to Canadians' unparalleled quality of life.

The *Guide for Ministers and Secretaries of State* sets out the principles of ministerial accountability and the Ministry's constitutional, legal and ethical responsibilities in support of good government in Canada. Complementing that document, *Guidance for Deputy Ministers* will help make clear the essential role that Deputy Ministers play in supporting Ministers and in providing leadership to the public service as it helps Canadians meet the challenges of today while preparing for those of tomorrow.

Jean Chrétien
Prime Minister of Canada

# Introduction by the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet

## Accountability, Leadership and the Deputy Minister Community

*Guidance for Deputy Ministers* is intended to clarify how Deputy Ministers fulfill their role in the Government of Canada. This guidance builds on two publications of the Privy Council Office, namely *The Office of Deputy Minister* (1987) and *Responsibility in the Constitution* (1993). The present document sets out the key elements of responsible government as a backdrop for understanding the individual and collective responsibility and accountability of Ministers. It then sets out the responsibilities of Deputy Ministers, as well as their multiple accountabilities.

The challenges of the 21st century lie before Canadians and the public service. As Canada has evolved, so too have its government and its forms of public management. The ability of the public service to meet new challenges depends not only on the diligence with which Deputy Ministers discharge their responsibilities, but also on their leadership in creating a public service culture of management excellence and results for Canadians.

Deputy Ministers are expected to attach a special importance to leadership in people management, and to making public service values and ethics part of the day-to-day reality in the work of government. The Deputy Minister articulates a corporate vision for his or her department that is shared and lived throughout the organization. Deputy Ministers ensure they have the right people, work environment and capacity to ensure the department's success. They secure the policy capacity required to serve the Minister and support government-wide priorities effectively.

The Deputy Minister engenders trust within the department and promotes an organizational environment focussed on achieving results. The Deputy Minister puts in place the essential conditions – internal coherence, corporate discipline and alignment to strategic outcomes – for effective strategic direction and the delivery of results in support of the government's agenda. As a matter of course, information on results should be gathered and used

to make departmental decisions, and public reporting should be balanced, accurate, and easy to understand. The Deputy Minister assigns responsibilities and authorities for results consistent with resources and capabilities. In the management of public resources, the Deputy Minister ensures the departmental control regime is integrated and effective, and its underlying principles are clear to all staff.

By their actions, Deputy Ministers encourage initiative and innovation and promote organizational learning. With the executive team, the Deputy Minister defines the corporate context and practices for managing organizational risk proactively. The Deputy Minister must ensure that continuous improvement is central to the delivery of services to Canadians and that, in the development of policies and programs, the views of Canadians are actively considered.

More broadly, Deputy Ministers provide leadership and collaboration across the public service. They ensure that their department contributes to the achievement of government-wide priorities such as fostering the use of official languages in the workplace and promoting excellence by embracing diversity. They are collectively responsible for the development of the public service of today and tomorrow.

In managing their responsibilities, Deputy Ministers may delegate certain authorities, but the delegation of authority does not relieve the delegator of responsibility or accountability. Deputy Ministers are also charged with creating an environment that fosters continuous learning and openness as they address administrative problems which may arise. When errors occur, the Deputy Minister remains responsible to act quickly and openly in seeking out the causes and identifying appropriate measures to prevent recurrence and improve management practices.

By diligently fulfilling their obligations, Deputy Ministers help ensure that Ministers as a collectivity will be able to approach Parliament for the funds required to deliver programs and services to Canadians. Deputy Ministers help ensure that programs

are executed in accordance with the purposes for which Parliament has appropriated money.

What is expected of Deputy Ministers by way of performance and accountability has been expressed and reinforced in different forms over the years, and bears repeating as public management and the challenges before the country evolve. Treasury Board Secretariat's Management Accountability Framework, illustrated in this guidance, reflects the priority that government attaches to accountability and management excellence. The Framework and the accountabilities of Deputy Ministers will be reviewed periodically to ensure ongoing alignment with the priorities of the government and Canadians.

*Guidance for Deputy Ministers* helps to explain the responsibilities and accountabilities Deputies assume when they agree to serve the country as Deputy Minister. It will assist them in fulfilling their commitment to the Prime Minister, to Ministers and to the Canadian public for the sound, effective and principled management of their organizations.

# I Responsible Government in Canada

Responsible government in Canada is based on the individual and collective responsibilities of Ministers to the House of Commons. Parliament confers powers of the State on Ministers on the condition that they are accountable to the House for their actions. The constitutional responsibility of Ministers to the House of Commons serves to guarantee that executive power is exercised responsibly throughout our system of government.

Responsibility and accountability are essential elements in the functioning of Canadian government. They are also terms and concepts that have taken on increased importance as forms of administration have evolved in the past thirty to forty years. Sometimes these terms are used interchangeably, and can overlap with notions of "answerability". This was noted by a Deputy Minister Task Force on Public Service Values and Ethics in 1996, which offered a useful way to look at the three terms.

## 1. Responsibility

> *Responsibility identifies the field within which a public office holder (whether elected or unelected) can act; it is defined by the specific authority given to an office holder (by law or delegation).*
>
> Deputy Minister Task Force on Public Service Values and Ethics

Supporting and depending on the constitutional responsibility of Ministers, Parliament assigns powers and duties to individual Ministers under statute, prescribing areas for which a specific Minister is responsible. The Prime Minister, as architect and umpire of our system of Cabinet government, also assigns duties to Ministers. In this way, and intertwined with their constitutional responsibility to Parliament, the responsibility of Ministers can be seen to identify the field within which they are authorized to act. The assignment of powers in legislation to Ministers is a central building block of functional responsibility throughout the public service. A Deputy Minister is equally responsible for the authorities assigned to him or her by a person (for example, the Minister or the Prime

Minister), by a body (for example, the Treasury Board or the Public Service Commission), or by law, regulation or policy (for example, the *Financial Administration Act*, or the *Values and Ethics Code for the Public Service*).

Ministers of the Crown are responsible to the House of Commons and accountable to the Prime Minister and the House of Commons in two fundamental ways:

- collectively, in support of the Cabinet team and its decisions; and

- individually, for their performance in carrying out the responsibilities of the portfolio assigned to them.

Collective responsibility is the basis of stable Cabinet government. It requires that the policies of the government must be presented to Parliament as the agreed policies of the Ministry. The same applies to the funding of those policies and the funding of all government operations which Parliament must approve. Ministers collectively are politically accountable to the House of Commons for the conduct of the government. All members of the Ministry, including Ministers of State and Secretaries of State, are expected to work in close consultation with one another.

Ministers are also individually responsible for the authorities Parliament has conferred upon them through statutes that set out their specific duties and functions. In departmental legislation, Parliament has vested the "management and direction of the Department" in the Minister, and enumerated the Minister's "powers, duties and functions". In addition to these enabling statutes, there are unwritten conventions and precedents governing the ways in which Ministers fulfil their responsibilities and account for their actions in exercising their statutory authority. For example, departmental officials assist and support Ministers in their relationship with Parliament by answering questions and providing information on behalf of their Ministers before parliamentary committees. Ministers may also have other responsibilities assigned to them by the Prime Minister. Ministers are individually responsible for their personal acts, the general conduct of their department, acts done (or left

undone) in their name by their departmental officials whether or not the Minister had prior knowledge of any activity, and for departmental financial and administrative practices.

The constitutional responsibility of Ministers does not limit the obligation of officials to obey the law. Rather, it ensures that Parliament may focus responsibility for the conduct of government on those of its members who hold ministerial office, and who must ultimately answer personally to the House of Commons and to the electorate for their actions and the actions of their subordinates.

## 2. Accountability and Answerability

> *Accountability is the means of enforcing or explaining responsibility. It involves rendering an account of how responsibilities have been carried out and problems corrected and, depending on the circumstances, accepting personal consequences for problems the office holder caused or problems that could have been avoided or corrected if the office holder had acted appropriately.*
>
> *Answerability is the duty to inform and explain, but does not include the personal consequences associated with accountability.*
>
> Deputy Minister Task Force on Public Service Values and Ethics

Accountability is linked to the source of an authority, and can be thought of as enforcing or explaining responsibility, and its practice is linked to a judgment about an office holder's action. It involves rendering an account to someone on how responsibilities are fulfilled, on actions taken to correct problems and to ensure they do not recur. Ministers must be present in the House of Commons to account for the powers that have been assigned to them, to respond to questions, and to defend the way in which they or their officials have exercised power. Because they are constitutionally responsible, accountability for Ministers can even mean loss of office. In the case of public servants who must account to their Minister, accountability involves accepting personal consequences, such as discipline, for

problems that could have been avoided had the official acted appropriately.

The term "answerability", on the other hand, refers to the duty to inform and explain, but does not include the potential personal consequences that are part of accountability. A Minister can be answerable for any actions taken by bodies within his or her portfolio, but cannot be held accountable – i.e., cannot be expected to suffer consequences – for powers not vested in the Minister. In the case of non-departmental bodies and agencies, Parliament has directly assigned to these organizations certain duties, powers and functions, which are vested in a board of directors, commission, board of trustees or other management body established by legislation. Ministers have an obligation to provide answers in Parliament with respect to the activities of these organizations. Similarly, Ministers are answerable for independent tribunals, such as the Canadian Human Rights Tribunal. However, Ministers cannot be held accountable for the actions of an independent agency or the decisions a tribunal might make, for which Parliament has vested authority directly in the body.

Similarly, while public servants are answerable before parliamentary committees, which is to say they have a duty to explain and inform, they are not accountable to Parliament for the authorities they exercise on behalf of their Minister, and committees cannot discipline them or provide any sanction.

## II Responsibilities of the Deputy Minister

The responsibilities of a Deputy Minister are best understood in the context of the support they provide Ministers, who are responsible to the elected House of Commons. The Deputy Minister is the principal source of support for a Minister in fulfilling his or her collective and individual responsibilities and respecting his or her accountability to Parliament. In providing this support, the Deputy Minister is responsible for ensuring:

- sound public service advice on policy development and implementation, both within the Minister's portfolio and with respect to the government's overall policy and legislative agenda;

- effective departmental management, as well as advice on management of the Minister's entire portfolio; and

- fulfilment of authorities that have been assigned to the Deputy Minister or other departmental officials either by the Minister or directly by virtue of legislation.

Deputy Ministers also have responsibilities related to the collective management of the government, which include responding to the policies of the Ministry as a whole and ensuring that appropriate interdepartmental consultation occurs on any matter that may touch upon broader ministerial responsibilities.

### 1. Supporting the Minister's Individual and Collective Responsibilities

The Deputy Minister supports both individual and collective ministerial responsibilities with respect to policy development and implementation. The Deputy Minister is counted on to provide the highest quality of advice on all relevant dimensions of a departmental issue, be they economic, social or administrative. Within the priorities, objectives and standards established by the government, the Deputy Minister must provide advice on the possible impact of initiatives on the public, the department, and the government. Advice must be timely and candid, presented fearlessly,

and provide the best possible policy options based on impartial review of the public good and the declared objectives of the Minister and the government. Advice must challenge, guide and clarify, and generate new possibilities for improving the lives of Canadians. It must also demonstrate policy coherence from the perspective of departmental and portfolio management.

In a democracy such as Canada's, elected representatives have the central role in bringing their constituents' perspectives to bear on matters of state policy, legislation and expenditure. Recognizing the primacy of elected representatives in this role, the increasing scope and complexity of departmental and governmental operations often require that public servants, at the direction of their Ministers, carry out consultations with Canadians, provincial governments and other parties implicated in policy matters. This supports the responsibility of Ministers to bring forward policies, programs and legislation that take into account Canadians' views, and such efforts must be designed to complement, and not to replace, the role of parliamentary representatives.

Deputy Ministers' policy advice must also be mindful of the Minister's collective responsibility and ensure that advice is drawn from an appreciation of the government-wide agenda and the impacts of a particular initiative. In preparing proposals for Cabinet consideration, other departments must be consulted so that the views of the Prime Minister and other Ministers are taken into account, and disagreements identified and resolved. The support and collaboration of other Ministers may also be necessary for the success of a proposal, and the need to coordinate the responsibilities of several Ministers in order to take certain initiatives is now the rule rather than the exception. This is done through inter-departmental working groups and consultation or negotiation with other Ministers or their officials. At each step in the policy development and implementation process, Deputy Ministers are required to support their Ministers.

Continuous improvement in service to Canadians depends on the capacity of departments to measure levels of satisfaction, to set improvement targets, to develop plans to meet those targets, to monitor implementation and to report back on progress. Deputy Ministers are expected to ensure that their

departments perform these tasks and ensure attentiveness to citizens' priorities for service improvement from a "whole of government" perspective.

## 2. Managing the Department

### a) Statutory and Other Authorities

A departmental Act vests management and direction of the department in the presiding Minister. Under the authority of the departmental Act, the Minister is therefore responsible for the full range of policy formulation and program development. Departmental Acts generally include a standard declaration that the Governor in Council may appoint a Deputy Minister to hold office during pleasure, and identify the Deputy Minister as the "deputy head of the Department". By law, Deputy Ministers act under the management and direction of their Minister. In order to fulfill their duties, Deputy Ministers require certain authorities.

The Deputy Minister's authority to exercise the Minister's powers flows from the *Interpretation Act*. Pursuant to subsection 24(2) of the Act, where a Minister is empowered or directed to carry out administrative, legislative or judicial acts, those acts may be carried out by the Minister's Deputy Minister. In practice, however, there may be constitutional, legal or administrative limitations on the Deputy Minister's capacity to exercise the Minister's powers. For instance, subsection 24(3) of the *Interpretation Act* prevents the Deputy Minister from exercising a Minister's legal authority to make regulations. Occasionally, legislation makes clear that a particular power must be exercised personally by the Minister. Also, the Deputy Minister, not being a Member of Parliament, cannot answer in the House of Commons on the Minister's behalf. Furthermore, Treasury Board policy requires that submissions to the Board involving new money or new policies be signed by the Minister. Finally, Deputy Ministers cannot sign Memoranda to Cabinet in the place of their Minister.

Along with the relevant departmental Act and the *Interpretation Act*, more specific responsibilities are sometimes conferred upon Deputy Ministers, and enable them to carry out the

duties required to support the Minister in managing the department. These specific responsibilities may originate with the Minister. For example, the Treasury Board authorizes Ministers' access to funds that have been appropriated by Parliament, and the Minister delegates spending authority to the Deputy Minister and other departmental officials.

In addition, certain provisions in the *Financial Administration Act*, the *Public Service Employment Act*, and the *Official Languages Act* assign some powers directly to the deputy head. These are described more fully below. While the Minister cannot provide direction on specific activities in these areas, given the Minister's overall authority for the management and direction of the department, the Minister is responsible for ensuring that the Deputy Minister carries out his or her obligations under these Acts and may provide general direction to the Deputy Minister.

The Deputy Minister has a number of other direct authorities, including:

- specific obligations imposed on Deputy Ministers by policy or directive of the Treasury Board under the *Financial Administration Act* (e.g., occupational health and safety obligations under the *Canada Labour Code*);

- powers flowing from Orders in Council based on royal prerogative (e.g., the power to make *ex gratia* payments on behalf of the Crown); and

- powers, duties and functions of Deputy Ministers and other deputy heads at common law, that result from Deputy Ministers' managerial functions (e.g., the power to define qualifications requirements for any position in their department).

Finally, in a few instances, certain statutes explicitly assign power to a particular Deputy Minister for the independent exercise of authority in specified matters. These statutes generally relate to departments that have regulatory functions, and are to be

found in such areas as customs, excise, and immigration, or in areas where it has been deemed appropriate to isolate a decision from political involvement. Furthermore, statutes can also assign powers to departmental officers other than the Deputy Minister, for example, visa officers, fisheries officers, or health inspectors. Nevertheless, the Deputy Minister has a responsibility to balance the exercise of these authorities within the overall duty to administer the Minister's department and to support the Minister in a way that is consistent with the agenda and direction of the government.

(i) *Public Funds and Property*

Under the *Financial Administration Act* (FAA), the Treasury Board is authorized to establish policies, directives, and standards and guidelines, including regulations, on the management of public funds and public property. The policies of the Board are intended to facilitate the achievement of program objectives so as to comply with the law, satisfy the needs for parliamentary control and reporting, and ensure the efficient, economic, and prudent use of public resources. Under regulation, policy or directive issued pursuant to its FAA authorities, the Treasury Board has placed considerable duties and responsibilities for public funds and property with deputy heads, including Deputy Ministers.

In addition, the FAA itself assigns to the deputy head specific responsibilities for the prudent management of allocated resources, which are subject to compliance with certain policies, regulations, standards, and periodic audit. The specific responsibilities assigned to Deputy Ministers with respect to financial management under the FAA include:

- preparing a division of an appropriation or item included in the Estimates, at the commencement of each fiscal year, or at such times as the Treasury Board may direct (subsection 31(1));

- ensuring by an adequate system of internal control and audit that the allotments provided in a division of allotments approved by the Treasury Board are not exceeded (subsection 31(3));

- establishing procedures and maintaining records respecting the control of financial commitments chargeable to each appropriation or item (subsection 32(2));

- providing the required certification to authorize any payment to be made (section 34); and

- maintaining adequate records in relation to public property for which the department is responsible and complying with regulations of the Treasury Board governing the custody and control of public property (section 62).

(ii) *Human Resources Management*

A major element of the Deputy Minister's job as departmental manager involves the management of human resources. With their combination of statutory and functional responsibilities, Deputy Ministers are uniquely positioned to lead the ongoing development of the public service as a non-partisan institution, appointed on merit, representative of the country's linguistic duality and diversity, and adapted to the needs of the present and the future.

Responsibilities relating to personnel management in the public service, including appointment, employer/employee relations, and the organization of departments, are assigned to the deputy head directly rather than through the Minister. Both the Treasury Board and the Public Service Commission delegate authorities related to human resources management to Deputy Ministers directly. A Deputy Minister must comply with policies, directives, reporting and review procedures, and other standards which may be established by the delegating authority. Delegated authority may be revised, rescinded, or reinstated. In addition to these delegated authorities, certain responsibilities related to personnel management are directly assigned to Deputy Ministers under the *Public Service Employment Act* (e.g., rejecting for cause an employee on probation (s. 28); lay-offs (s. 29); and, deployments (s. 34.1)).

Effective departmental management requires careful integration of human resources management planning with the planning of departmental activities. It also requires that employees be properly trained to carry out the duties of their position, including in particular their financial responsibilities. In the same way that a Deputy Minister must ensure arrangements for proper delegation and accountability for financial authorities, he or she must promote responsibility and accountability for good human resources management in the department so that the necessary staff with an appropriate balance of skills is maintained.

Although many Deputy Ministers will not be involved in collective bargaining, they do play a leadership role in the day-to-day interpretation of collective agreements by managers in their departments, and they set the climate for labour-management relations, relations which can have a significant impact on the quality of the department's service to Canadians. For example, by establishing labour-management consultation committees and an appropriate informal conflict management system, Deputy Ministers are able to foster open dialogue and collaboration with respect to the department's activities.

(iii) *Official Languages*

The *Official Languages Act* and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* impose an obligation upon departments and agencies to provide service to the public in both official languages. Subsection 16(1) of the *Charter* guarantees that federal employees can work in the official language of their choice, subject to certain limitations. In addition, the 1973 Parliamentary Resolution on the Official Languages affirmed the principle of full participation of both official language groups in the public service.

In keeping with these obligations and principles, the Treasury Board has responsibility for the development of appropriate policies and procedures to achieve government objectives in this area. The *Official Languages Act* assigns a number of authorities to the Treasury Board, and provides for delegation of its powers to deputy heads of other federal institutions, including Deputy Ministers of departments. The Act also recognizes the need for the Commissioner

of Official Languages to inform Deputy Ministers of complaints and investigations involving their departments, and the role that Deputy Ministers must play, as departmental managers, in finding remedies to problems. Deputy Ministers are expected, by example and deed, to foster a culture which reflects the government's commitment to the use of both official languages in the workplace and in serving Canadians.

### b) Values and Ethics

Canadians deserve to feel confidence in their public service, and promoting a shared set of values and ethics is of particular importance in supporting the public service's stewardship of public resources. In 1996, the Deputy Minister Task Force on Public Service Values and Ethics, led by the late John Tait, helped the public service understand the challenge that departments face in promoting values-based decisions and actions. The Task Force's report, *A Strong Foundation*, helped the public service rediscover the basic values that support its mission and drive its actions:

| | |
|---|---|
| Democratic values: | Helping Ministers, under the law, to serve the public interest. |
| Professional values: | Serving Canadians with competence, efficiency, impartiality, and non-partisanship. |
| Ethical values: | Acting at all times in such a way as to hold the public trust. |
| People values: | Demonstrating respect, fairness and courtesy in their dealings with both citizens and fellow employees. |

The leadership role of a Deputy Minister is never more important than in this context. Deputy Ministers must take the lead in ensuring that they, and the employees in their charge, uphold and demonstrate public service values and ethics. The preeminent role of Deputy Ministers in ensuring an appropriate foundation for values and ethics in the departments of the Government of Canada is underscored in policy, including the Treasury Board's *Values and*

*Ethics Code for the Public Service* and the *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*. Deputy Ministers are uniquely responsible to exemplify, in their actions and behaviours, the best values of the public service, and to infuse those values into all aspects of the work of their department, through actions appropriate to their own corporate requirements and culture. As they are appointed by the Governor in Council, Deputy Ministers are also personally subject to the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* set out by the Prime Minister.

### 3. Portfolio Management

Each Minister is responsible for a portfolio consisting of all the organizations reporting to that Minister. The portfolio includes the department, which plays a role in shaping future policies and laws, and often delivers services to Canadians. It can also include:

- service agencies that provide services within the government's policy and legislative framework and on the basis of a Business Plan or Corporate Plan;

- administrative tribunals that make decisions and hear appeals at arm's length from the government and on an independent basis; and

- Crown corporations that provide specific services on a commercial basis.

Each organization is different. They have differing mandates, a variety of organizational structures, and differing relationships to the Minister. In accordance with the enabling legislation, Ministers exercise varying degrees of control and responsibility for the agencies in their portfolio. However, they all provide services to Canadians and report to Ministers and through Ministers, to Parliament.

Coherence in developing and implementing the government's policy and programs is important for the government

to accomplish its objectives and effectively deliver services to Canadians. Building on existing statutory roles under a Minister's authority, portfolio management seeks to ensure that all organizations work together in the most effective fashion in support of the Minister and the government. The Deputy Minister is responsible for providing advice to the Minister on the coherent policy development and management of his or her portfolio.

Depending on the portfolio, the Deputy Minister may also be assigned certain specific responsibilities by the Minister. In those cases, it is important that the Minister provide clear guidance to all agency heads on his or her expectation with respect to the role of the Deputy Minister. This role must not infringe upon the accountability of the agency head. All Agency heads are accountable to the Minister. As well, the arm's length relationship and the independent status of agencies, Crown corporations and tribunals must be respected.

Because of the nature of different portfolios, Deputy Ministers need to tailor different approaches to the various situations. Periodic meetings including the Minister, the Deputy Minister and agency heads can help develop a common sense of purpose, and maintain the communications necessary for ongoing, successful portfolio management.

## 4. Supporting Ministerial Accountability in Parliament

One of the Deputy Minister's fundamental responsibilities is to support the Minister's accountability in Parliament. Because Deputy Ministers are not primarily responsible for the exercise of the powers of the Crown, their relationship to Parliament is fundamentally different from that of Ministers. The Deputy Minister's duty is to support the Minister's responsibilities by providing information that assists the Minister in rendering account to Parliament for the use of executive powers (e.g., briefings for the daily Question Period of both Houses of Parliament, reports and other documents to be tabled).

Deputy Ministers and other public servants appear before parliamentary committees on behalf of their Ministers to

answer questions or to provide information on departmental performance that Ministers could not be expected to provide personally due to the level of detail or complexity. They often appear before standing committees dealing with the portfolio of their Minister, as well as legislative or special committees looking at issues related to the portfolio. They may also appear before the Senate Standing Committee on National Finance or other committees of the Senate.

The role of Deputy Ministers in supporting Ministers on Parliament's work on public spending may require them to explain to parliamentary committees departmental policies and actions. On such issues, an important distinction should be made between the role of Ministers and public servants in Parliament. Ministers are responsible for political, partisan matters and defending public policies before Parliament, while Deputy Ministers and officials support Ministers in providing explanations and detailed information on public policies. Public servants do not have a public voice, or identity, distinct from that of their Minister, nor do they share in their Minister's political accountability. Non-partisan public servants have no role in defending the policy decisions made by the government or in debating matters of political controversy. To operate otherwise would risk politicization of the professional, non-partisan public service which must serve the government of the day, and would shift responsibility and power from Ministers, who are elected democratically, to officials who are appointed.

The Deputy Minister and other officials also have a special obligation to describe the progress, activities and performance of the department in areas such as financial management, program and service delivery, and human resources management. Deputy Ministers should give careful attention to this dimension of their role and, when requested to do so, should personally appear before parliamentary committees to give an account of their stewardship of the department. They should ensure that their officials do likewise.

In this respect, two committees are especially important for the managerial and administrative aspects of the Deputy Minister's responsibilities: the Standing Committee on Public Accounts and the Standing Committee on Government Operations

and Estimates. The Standing Committee on Public Accounts acts, broadly speaking, as Parliament's own auditor of the stewardship of funds granted by Parliament to the government. The Committee conducts an *ex post facto* examination of the Public Accounts, and great care is taken not to become involved in current administration. Importantly, the Standing Committee on Public Accounts reviews the findings and recommendations contained in the Auditor General's reports to Parliament, including the department's response to recommendations. Since 1958, the chairperson of the Committee has been a member of the Opposition. The mandate of the Standing Committee on Government Operations and Estimates includes reviewing and reporting on the effectiveness, management and operation of central departments and agencies, as well as on specific operational and expenditure items across all departments and agencies, and programs delivered by more than one department or agency. Deputy Ministers and officials should ensure that their involvement with these and other committees is coordinated by their Minister's Office, which is responsible for overall relations with Parliament.

When appearing before committees of the Senate or of the House of Commons, Deputy Ministers and public servants have a general duty, as well as a specific legal responsibility, to hold in confidence certain kinds of information that may come into their possession in the course of their duties, so that they may continue to offer frank and impartial advice to their Minister. This duty and responsibility are exercised within the framework of the law, including in particular any obligations of the government to disclose information to the public under the *Access to Information Act*, or to protect it from disclosure under other statutes such as the *Privacy Act*. For their part, and by longstanding parliamentary tradition, Parliament and its committees recognize that the provision of information to committees beyond that normally accessible to the public must be a matter of ministerial decision and must be consistent with statutory obligations.

While parliamentary committees are empowered to examine witnesses on oath, it has not been customary for public servants to be sworn. Should this situation arise, guidance on the proper response, applicable to all public servants, may be found in

*Notes on the Responsibilities of Public Servants in Relation to Parliamentary Committees*, available from the Privy Council Office.

### a) Parliamentary Caucuses and Individual Parliamentarians

It is recognized that party caucuses or groups of parliamentarians may meet to discuss matters of government policy, programs or activities. Such meetings are not recognized as formal meetings of Parliament, and do not have the privileges and powers of Parliament. Occasionally, a Deputy Minister and other departmental officials may be requested, under the authority of the Minister, to meet with the representatives of a parliamentary caucus or a caucus committee, or an informal group of parliamentarians other than a parliamentary committee. The purpose of the appearance before a caucus is to provide a non-partisan explanation of government programs and policies, and it is done in support of ministerial responsibility. Deputy Ministers and departmental officials may also be contacted directly by the caucus representatives of a party for a briefing on a policy or program issue. Deputy Ministers and officials should ensure coordination with their Minister's office with respect to such requests.

It is not appropriate for the Deputy Minister or departmental officials to act in a partisan manner, or to limit briefings to the caucus of a particular party. As in appearances before parliamentary committees, any questions of a political nature or expressions of disagreement with government policy should be referred to the Minister, and the Deputy Minister would not be expected to express opinions or conclusions on government policy or to discuss policy options that are under consideration unless the Minister has authorized him or her to do so.

Although such meetings are usually held on an informal basis and are not subject to media reporting, Deputy Ministers and officials should recognize that parliamentarians cannot be required to keep information private, and accordingly parliamentarians should only be provided with information that can be made public. In this regard, material which cannot be provided

under the *Access to Information Act* or the *Privacy Act* cannot be divulged.

Technical briefings on government legislation are often offered as part of the legislative process following introduction of bills. Such briefings should be organized by the Minister's office, and should always be offered to all party caucuses at the same time and before or concurrently with media briefings. Further guidance on this process is provided in the *Guide to Making Federal Acts and Regulations* from the Privy Council Office.

Recognizing the context of both ministerial responsibility and public service impartiality, Deputy Ministers should, in cooperation with Ministers and their offices, endeavour to respond to requests for information from Senators and Members of Parliament. This supports transparency in government, and respects the essential role of parliamentarians in representing their constituents with respect to legislation and government policy.

## 5. Bodies Making Reports to Parliament

Deputy Ministers must be prepared to provide information on the administration of programs and policies to several bodies that make reports to Parliament on the activities of the Government of Canada. These include agents of Parliament who function independently from the rest of the Government of Canada and whose principal role is to assist the House of Commons in holding the government to account. Deputy Ministers must ensure that their departments establish a respectful and constructive working relationship with these bodies, and make sure that information required to fulfill their legislative mandate is supplied as appropriate. The mandate and work of the following bodies are of particular importance to Deputies in their role as departmental managers:

- the Canadian Human Rights Commission, which audits employers under the *Employment Equity Act*;

- the Auditor General, who is the auditor of Canada's accounts and conducts independent audits that provide Parliament with objective advice and assurance;

- the Commissioner of Official Languages, whose mandate is to ensure recognition of the equal status of French and English as Canada's official languages, and to ensure compliance with the spirit and intent of the *Official Languages Act* in all institutions of Parliament and of the Government of Canada; and

- the Information and Privacy Commissioners who review the decisions of government institutions on disclosing information under the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*.

## III Accountabilities of the Deputy Minister

### 1. Multiple Accountabilities

Deputy Ministers are required to manage a complex set of multiple accountabilities which arise out of the various powers, authorities and responsibilities attached to the position. Deputy Ministers are appointed by the Governor in Council on the recommendation of the Prime Minister to support a Minister in his or her individual and collective responsibilities. As a result, the accountability of Deputy Ministers corresponds to the roles and responsibilities that stem from their relationships with their respective Minister, the Prime Minister and the Ministry as a whole. A Deputy's job is to make each of those relationships effective and harmonious. The Deputy is accountable to his or her Minister in relation to both individual and collective responsibilities. At the same time, Deputy Ministers are also accountable to the Prime Minister, through the Clerk of the Privy Council.

As noted in *Responsibility in the Constitution*, the triangular relationship between the Prime Minister, Minister and Deputy Minister defies precise dissection:

> *The Prime Minister orchestrates the individual responsibilities of Ministers, drawing forth the harmony essential to stable government ... the appointment of deputies by the Prime Minister provides a reminder to them of their need for a perspective encompassing the whole range of government and emphasizes the collective interest of ministers and the special interest of the Prime Minister in the effectiveness of management in the Public Service.*

Deputy Ministers also have accountabilities to the Public Service Commission and the Treasury Board for specific authorities directly delegated or assigned to them relating to financial and human resource management. Finally, and as noted under "Responsibilities of the Deputy Minister", in a limited number of cases, some Deputy Ministers may be assigned specific powers

through legislation for the independent exercise of authority in certain matters, such as customs or immigration.

The Deputy Minister's many accountabilities are interconnected and often overlap. It is the job of a Deputy Minister to balance the accountabilities inherent in the many roles required to support individual and collective responsibilities. This must be done in way that is consistent with the Deputy Minister's position as a professional, non-partisan public servant, and consistent with their obligation to provide expert, objective and non-partisan advice to the Minister and to the government as a whole.

In a situation where the Deputy Minister is not able to achieve the required balance, the Deputy Minister should consult the Clerk of the Privy Council. This is similarly the case with any matter the Deputy Minister considers significant enough to affect their accountabilities, those of their Minister, or the agenda and direction of the government.

## 2. Accountability to the Prime Minister

The Prime Minister is responsible for the unity and direction of the Ministry and the government's policies. Thus, while *Responsibility in the Constitution* notes that a Deputy Minister's "supreme loyalty" is to the Minister, Deputy Ministers in the Government of Canada are also accountable to the Prime Minister, through the Clerk, to support the Minister in a way that is consistent with the agenda and direction of the government as whole. In this way, Deputy Ministers contribute to the unity of the government they serve.

### a) Clerk of the Privy Council

The Clerk of the Privy Council, as the senior public service advisor to the Prime Minister and in his or her capacity as the Secretary to the Cabinet, is the Prime Minister's chief source of public service advice on policy and management issues. The Clerk plays a key role within government in building consensus and supporting Deputies in carrying out their multiple accountabilities.

Instances may arise, for example, in which the Deputy Minister's view of the correct exercise of his or her explicitly assigned powers may be inconsistent with the Minister's views. In such circumstances, it is of the highest importance that the Deputy Minister give due weight to his or her own specific and directly assigned responsibilities under legislation. The Deputy Minister exercises his or her accountability to provide the Minister with impartial, professional and candid advice on policy and program matters and on the proper and prudent expenditure of public funds, as well as to support the collective responsibility of the Ministry. If a disagreement affecting the operations of the department cannot be resolved between the Minister and the Deputy Minister, the Deputy Minister will want to discuss the matter with the Clerk of the Privy Council.

A Minister may also choose to discuss a concern with the Clerk of the Privy Council before seeking the consideration of the Prime Minister. Ultimately, a matter which results in an apparently irreconcilable difference becomes a matter for resolution by the Prime Minister, with advice from the Clerk. Deputy Ministers should also consult the Clerk in cases where problems have occurred in the management of the department or the Minister's portfolio, and which may have an impact on the Ministry's ability as a collectivity to maintain the confidence of the House of Commons and move forward its legislative and policy agenda. In such instances, the Deputy Minister may also want to consult the Secretary of the Treasury Board.

### b) Performance Management Program

Related to the accountability of Deputy Ministers is the assessment of their work carried out in the context of the Performance Management Program, which is administered by the Clerk of the Privy Council. The objectives of the Performance Management Program are:

- to encourage excellent performance by recognizing and rewarding the achievement of results that are linked to business plans and government objectives,

and the demonstration of leadership competencies, values and ethics; and

- to provide a framework within which a consistent and equitable approach to performance management can be applied.

A performance agreement is established as a mutual understanding between the Deputy Minister and the Clerk of the Privy Council as to what is expected of the Deputy Minister for the annual performance cycle. The agreement is normally comprised of key commitments related to business plans and government objectives and specific performance measures. In addition, Deputy Ministers are accountable for ongoing responsibilities such as the provisión of the highest quality support to the Minister, Prime Minister and Cabinet, effective and timely development and implementation of strategies consistent with the government agenda, the demonstration of leadership in the management of human and financial resources and the contribution to corporate-wide goals.

At the end of the cycle, performance is reviewed against the achievement of agreed commitments. The Clerk seeks input on the performance of Deputy Ministers from a variety of sources including Ministers, the Committee of Senior Officials, the Treasury Board Secretariat and senior management of the Privy Council Office. Ultimately, a performance rating is assigned and a performance award is approved by the Governor in Council.

### 3. Accountability to the Minister

On a day-to-day basis, a Deputy Minister's accountability is to his or her Minister. The deputy's accountability cannot be exercised without reference to the responsibility of Ministers to Parliament. Deputies act on behalf of their Ministers, exercising their Minister's statutory powers on the Minister's behalf, and playing a role in ensuring the control and supervision of the financial, personnel and other resources at the department's disposal. They are, therefore, accountable to their Ministers, although they may be required to answer before parliamentary committees, as noted

above in the section entitled "Supporting Ministerial Accountability in Parliament".

This accountability has both legal and administrative aspects, but is also part of a very personal and professional relationship. Given the need for the Minister and Deputy Minister to work as an inseparable team, this accountability relationship can be manifested in something as immediate as a telephone call, or information provided on the way to a Cabinet meeting or Question Period in the House of Commons. In the same way that Members of Parliament will hold a Minister to account for any of the activities of the department, the Minister has to be able to depend on his or her Deputy Minister to provide timely advice appropriate to the circumstances.

Because Deputy Ministers support the individual responsibilities of Ministers and also play a special role in helping Ministers to maintain the collective responsibility of the Ministry, this accountability of Deputies to Ministers reflects:

- their responsibility to the Minister for the authority that Deputy Ministers exercise on the Minister's behalf;

- their support for the exercise of collective responsibility by ensuring that the Minister's policy positions on departmental and other governmental issues are adequately supported, and that policies and programs complement the overall objectives of the Ministry; and

- their responsibility to ensure that government-wide management practices are observed in their departments in order to support the Ministry's ability to approach Parliament as a collectivity for supply, and to maintain the confidence of the House of Commons in the Ministry.

The Deputy Minister needs to be attentive to maintaining good working relations with the Minister's office in

providing complementary support to the Minister. It is important to remember, however, that exempt staff of a Minister do not have the authority to give direction to public servants. When they ask for information or convey a Minister's instructions, it is normally done through the Deputy Minister.

## 4. Accountability for Addressing Errors in Administration

Ministers must be present in Parliament to account for the use of powers vested in them, including for any errors committed in administration. However, ministerial responsibility does not mean that a Minister will be required to resign whenever an error is made. Taking action to remedy shortcomings and setting in place procedures to prevent a recurrence are of critical importance. If a departmental official makes a mistake, the requirements of ministerial responsibility are satisfied when the Minister answers in Parliament for the mistake and implements the necessary remedial action. This may result, for example, in disciplinary action and changes in reporting and approval processes.

What happens, then, at the level of the Deputy Minister when something goes wrong in departmental administration? The accountability of a Deputy Minister is not, and should not be, subject to the political considerations that apply to Ministers.

As noted above, the Minister is accountable, in the sense that the Minister deals with the issue in Parliament and accepts responsibility. The Minister will tell Parliament that an error was made, that he or she has investigated the circumstances and initiated measures to see that it does not recur.

The Deputy Minister is responsible for the effective management of his or her department, and must account to the Minister for what went wrong. He or she must support the Minister by seeking out the causes, taking appropriate corrective action and fixing any systemic problems that come to light. It is the Deputy Minister's duty to confront problems openly and directly, and to improve the management practices within his or her department by creating the conditions which will foster an environment of

continuous learning in which public servants strive for excellence in management.

In supporting the Minister's accountability, the Deputy Minister may well find himself or herself before a parliamentary committee to explain what went wrong. He or she might say for example: "Yes, an error was made. I am accountable to the Minister of the department, and, with the support of the Minister, I have fixed the problem." This could include informing a committee that disciplinary action has been taken, but it would not extend to naming those concerned even if their identity had somehow been disclosed through the media or otherwise. It is important to note, however, that in the case of illegal activities, such as fraud, sanctions would be more severe than simple discipline.

The appointment of Deputy Ministers on the recommendation of the Prime Minister reflects the Prime Minister's responsibility for the government's overall performance. In the end, the Prime Minister, with the advice of the Clerk of the Privy Council, will determine what, if any, action is appropriate, with respect to the Deputy Minister's accountability.

## 5. Accountability to the Treasury Board and the Public Service Commission

The Treasury Board is the government's management board. Under the *Financial Administration Act*, the Treasury Board acts for the Queen's Privy Council for Canada on all matters relating to administrative policy, financial management, expenditure plans, programs and priorities of departments, personnel management and other matters related to the prudent and effective use of public resources in support of government objectives. The Treasury Board may make regulations and require reports for these purposes.

The Deputy Minister has corresponding accountabilities to the Treasury Board, as well as to his or her Minister, for their delegated responsibilities and those which are assigned to them directly through legislation (e.g., the *Financial Administration Act* and the *Official Languages Act*). The general accountability of Deputy Ministers to the Treasury Board is to ensure

and to demonstrate, as required, that the resources allocated to departments by the Board are well managed and are being used to achieve the results and priorities identified by the Minister, by the government as a whole, or by legislation, and that these results are in fact being achieved for Canadians. The specific accountabilities of Deputy Ministers to the Treasury Board range from the concrete means to achieve general objectives, to specific obligations arising from legislation or from Treasury Board policies. In practice, the Deputy Minister's accountability to the Treasury Board is often carried out through the Secretary of the Treasury Board, and through providing reports and working with its Secretariat. In addition to these specific accountabilities to the Treasury Board, the Deputy Minister remains accountable to his or her Minister for the general management of the department.

Similarly, the Deputy Minister must account to the Public Service Commission for the exercise of the powers and duties which the Commission has assigned them, as well as those powers and duties conferred pursuant to the *Public Service Employment Act*.

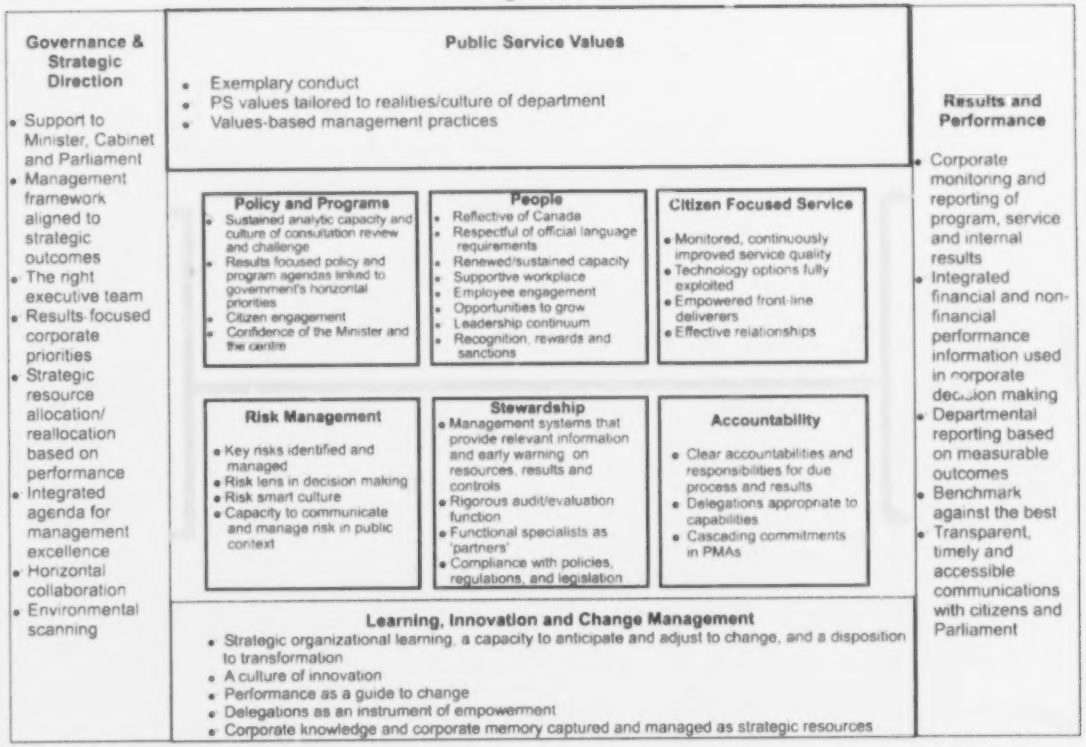
The Deputy Minister carries a general obligation of accountability to the government's management board and to the Secretary of the Treasury Board for the overall management capacity and performance of the department. In order to assist in managing this accountability and to scrutinize general management results and performance more effectively, the Treasury Board Secretariat employs a modern Management Accountability Framework for the Public Service. This Framework, illustrated by figures 1 and 2, includes management capacity and indicators of performance.

Management Accountability Framework
Public Service Values
By their actions departmental leaders continually reinforce the importance of PS Values and Ethics in the delivery of results to Canadians (e.g., democratic, professional, ethical and people values).
Governance & Strategic Direction
The essential conditions – internal coherence, corporate discipline and alignment to outcomes -- are in place for providing effective strategic direction, support to the Minister and Parliament, and the delivery of results.
Policy and Programs
Departmental research and analytic capacity is developed and sustained to assure high quality policy options, program design and advice to Ministers
People
The department has the people, work environment and focus on building capacity and leadership to assure its success and a confident future for the Public Service of Canada
Citizen Focused Service
Services are citizen-centred; policies and programs are developed from the outside in; and partnerships are encouraged and effectively managed
Risk Management
The executive team clearly defines the corporate context and practices for managing organizational and strategic risks proactively.
Stewardship
The departmental control regime (assets, money, people, services, etc.) is integrated and effective, and its underlying principles are clear to all staff.
Accountability
Accountabilities for results are clearly assigned and consistent with resources and delegations are appropriate to capabilities.
Learning, Innovation and Change Management
The department manages through continuous innovation and transformation, promotes organizational learning, values corporate knowledge, and learns from its performance.
Results and Performance
Relevant information on results (internal, service & program) is gathered and used to make departmental decisions, and public reporting is balanced, transparent, and easy to understand.

**Figure 1**

Figure 2

**Management Accountability Framework**
**Indicators of Management Excellence**


Governance & Strategic Direction
• Support to Minister, Cabinet and Parliament
• Management framework aligned to strategic outcomes
• The right executive team
• Results-focused corporate priorities
• Strategic resource allocation/ reallocation based on performance
• Integrated agenda for management excellence
• Horizontal collaboration
• Environmental scanning
Public Service Values
• Exemplary conduct
• PS values tailored to realities/culture of department
• Values-based management practices
Policy and Programs
• Sustained analytic capacity and culture of consultation review and challenge
• Results focused policy and program agendas linked to government's horizontal priorities
• Citizen engagement
• Confidence of the Minister and the centre
People
• Reflective of Canada
• Respectful of official language requirements
• Renewed/sustained capacity
• Supportive workplace
• Employee engagement
• Opportunities to grow
• Leadership continuum
• Recognition, rewards and sanctions
Citizen Focused Service
• Monitored, continuously improved service quality
• Technology options fully exploited
• Empowered front-line deliverers
• Effective relationships
Risk Management
• Key risks identified and managed
• Risk lens in decision making
• Risk smart culture
• Capacity to communicate and manage risk in public context
Stewardship
• Management systems that provide relevant information and early warning on resources, results and controls
• Rigorous audit/evaluation function
• Functional specialists as 'partners'
• Compliance with policies, regulations, and legislation
Accountability
• Clear accountabilities and responsibilities for due process and results
• Delegations appropriate to capabilities
• Cascading commitments in PMAs
Learning, Innovation and Change Management
• Strategic organizational learning, a capacity to anticipate and adjust to change, and a disposition to transformation
• A culture of innovation
• Performance as a guide to change
• Delegations as an instrument of empowerment
• Corporate knowledge and corporate memory captured and managed as strategic resources
Results and Performance
• Corporate monitoring and reporting of program, service and internal results
• Integrated financial and non-financial performance information used in corporate decision making
• Departmental reporting based on measurable outcomes
• Benchmark against the best
• Transparent, timely and accessible communications with citizens and Parliament